

LAS REGIONES AUTONOMAS DE LAS AZORES Y MADEIRA Y LA ACTIVIDAD EXTERIOR DE PORTUGAL

por Antonio MARTINEZ PUÑAL*

SUMARIO**

I. EL TIPO DE ESTADO.

II. LA ACTIVIDAD EXTERIOR.

A) El Gobierno.

B) Las Regiones Autónomas.

1. La Constitución.

2. Los Estatutos provisionales.

3. Los Estatutos.

a) El Estatuto non nato de Madeira.

b) El Estatuto de las Azores.

III. REFLEXIONES FINALES.

* Profesor Ayudante de Derecho Internacional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago.

** Durante el periodo de corrección de pruebas de este trabajo, la Comisión Eventual para la Revisión Constitucional aprobó sus propuestas de alteración. Analizadas éstas, hemos de señalar que —salvo las incidencias conexas a la postulada desaparición del Consejo de la Revolución—, en caso de ser aprobadas por la Asamblea de la República tal cual fueron publicadas, no afectarán a las tesis mantenidas por nosotros por no incidir en los preceptos constitucionales de los cuales partimos. Vid. al respecto: "Comissão Eventual para a Revisão Constitucional: Relatório da Comissão, texto de revisão proposto à aprovação do Plenário e posições do representante de cada grupo parlamentar no seio da comissão", *Diário da Assembleia da República*, II Série, Número 97, Sexta Feira, 28 de Maio de 1982.

I. EL TIPO DE ESTADO.

El art. 5 de la Constitución portuguesa (1), dedicado al "Territorio", señala en sus apdos. 1 y 4:

"1. Portugal abrange o território historicamente definido no continente europeu e os arquipélagos dos Açores e da Madeira.

4. O território de Macau, sob administração portuguesa, rege-se por estatuto adequado à sua situação especial".

El art. 6, bajo el epígrafe de "Estado unitario", asimismo señala:

"1. O Estado é unitario e respeita na sua organização os princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública.

2. Os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos próprios".

Definido el territorio portugués —o bajo administración portuguesa en el caso de Macao (2)— en el art. 5, el texto del artículo 6 configura

(1) Hemos preferido utilizar en la confección de nuestra Comunicación la Constitución portuguesa en su lengua original, a fin de intentar realizar lo más fielmente posible su interpretación. Los textos utilizados en ese sentido han sido los siguientes: **Constituição da República Portuguesa**, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa, 1976; **Constituição Política da República Portuguesa 1976 - Projectos, votações e posição dos partidos**, Compilação de Reinaldo CALDEIRA e Maria do Céu SILVA, Lisboa, 1976; **Constituição da República Portuguesa e Declaração Universal dos Direitos do Homem**. Edição especial com Indices elaborados por Carlos CANDAL, Aveiro, 1978. Con todo, hemos de señalar que nos ha sido de gran provecho la versión castellana contenida en **Constituciones españolas y extranjeras**, Vol. II, Edición de Jorge de ESTEBAN y Javier GARCIA FERNANDEZ, Madrid, 1979, págs. 268-372, versión que, hecha por Mariano DARANAS, había sido previamente publicada en el **Boletín de Legislación extranjera**, nº 206, Abril-Junio de 1976. Igual ayuda nos ha sido prestada por las versiones de Lucas FARJAS, **Revista de Derecho Público**, Octubre-Diciembre 1977 (arts. 1-49), Enero-Marzo 1978 (arts. 50-149), Abril-Junio 1978 (arts. 150-in fine), y de DARANAS, **Las Constituciones Europeas**, Vol. II, Madrid, 1979, págs. 1523-1639.

(2) El art. 306 de la Constitución dispone que el Estatuto del territorio de Macao, constante en la ley nº 1/76, de 17 de Febrero de 1976, continúa en vigor. Situado en un contexto bien distinto del de las Regiones Autónomas, estimamos, no obstante, oportuno, así sea brevemente, atisbar las atribuciones de Macao en relación con la actividad exterior de Portugal.

A tal fin señalaremos que el art. 2 del Estatuto citado dispone: "O território de Macau constitui uma pessoa colectiva de direito público interno e, com ressalva dos princípios estabelecidos nas leis constitucionais da República Portuguesa e no

Portugal como un Estado unitario descentralizado, si bien también podría ser calificado, *secundum quid*, como Estado regional: el ordenamiento regional autonómico sería sólo una excepción aplicable a los archipiélagos de las Azores y Madeira (3). Sin duda, como denota, por lo demás, REMIRO BROTONS, estamos ante un Estado de estructura compleja(4).

presente Estatuto, goza de autonomía administrativa, económica financeira e legislativa”.

Por su parte, el art. 3 preceptúa:

“1.— Os órgãos de soberania da República, com excepção dos tribunais, são representados no território pelo Governador.

2.— Nas relações com países estrangeiros e na celebração de acordos ou conveções internacionais, a representação de Macau compete ao Presidente da República, que a pode delegar no Governador quanto a matérias de interesse exclusivo no território.

3.— A aplicação no território de acordos ou conveções internacionais, para cuja celebração não tenha sido concedida a delegação referida no número anterior, será precedida da audição dos órgãos de governo próprio do território”.

El derecho de audiencia expresado en el último párrafo, aparece recogido como competencia de la Asamblea Legislativa en el art. 31,1,v) del Estatuto.

Vid.: “Territorio autónomo de Macau-Estatuto orgánico —Vigência das normas e princípios da Constituição da República no território—” por LACERDA, J.A. Dimas de, *Revista do Ministério Público*, año 1, vol. 1, Lisboa, 1980.

- (3) Cf.: FERREIRA, A.: *As Regiões Autónomas na Constituição portuguesa*. Coimbra, 1980, pág. 16. Jorge MIRANDA, refiriéndose a la configuración del Estado, habría calificado a éste como “Estado unitario regional incompleto” (“A aprovação dos Estatutos das Regiões Autónomas” en el libro del mismo autor *Constituição e Democracia*, Lisboa, 1976, pág. 415; “A aprovação...” recoge la intervención del autor en la reunión plenaria de la Asamblea Constituyente el 25 de marzo de 1976, *Diário da Assembleia Constituinte*, págs. 4202 y 4203).
- (4) Recordemos cómo al estudiar la problemática de la actividad exterior de los Estados de estructura compleja, REMIRO BROTONS se refiere también al caso portugués (REMIRO BROTONS, A.: “La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas”, *Estudios sobre la Constitución española de 1978*. Universidad de Zaragoza, 1979, pág. 360). BITTER utiliza el término de Estado compuesto definiéndolo como “aquél que engloba en los límites de su territorio entidades territoriales regidas por Administraciones propias que cuentan con competencias exclusivas derivadas directamente de la Constitución del Estado”, aludiendo entre los Estados de dicha categoría, así sea someramente, a Portugal. (BITTER, J.W.: “El Estado compuesto y la conclusión de tratados internacionales”, *Revista de la Facultad de Derecho de Madrid*, 4 (Monográfico), 1981, págs. 159 y 185 respectivamente).

La filosofía de fondo sobre las Regiones Autónomas —a las cuales se dedican los arts. 227 a 236— se encontraría en el art. 227 de la Constitución relativo al régimen político-administrativo de las Azores y Madeira; en su virtud se dispone:

“1. O regime político-administrativo próprio dos arquipélagos dos Açores e da Madeira fundamenta-se nos condicionalismos geográficos, económicos e sociais e nas históricas aspirações autonomistas das populações insulares.

2. A autonomia das regiões visa a participação democrática dos cidadãos, o desenvolvimento económico-social e a promoção e defesa dos interesses regionais, bem como o reforço da unidade nacional e dos laços da solidariedade entre todos os portugueses.

3. A autonomia político-administrativa regional não afecta a integridade da soberania do Estado e exerce-se no quadro da Constituição”.

De los preceptos anteriores, se deduce la adopción por la Constitución portuguesa de una estructura estatal descentralizada en el continente y autonómica en los archipiélagos. Las razones de su específica situación y condición insular así como elementos de índole económica, social e histórica estuvieron en la base del tratamiento autonómico prescripto para las Azores y Madeira (5). Entre otras, las dificultades inherentes al establecimiento de límites precisos entre las hipotéticas Regiones Autónomas no habrían dejado de ser un elemento más para la no configuración autonómica del Portugal continental (6).

II. LA ACTIVIDAD EXTERIOR.

A) El Gobierno.

El art. 185, 1 de la Constitución dispone: “O Governo é o órgão de

(5) No son confundibles las **Regiones Autónomas** con las **Regiones-Plano** recogidas en el art. 95 de la Constitución ni con las **Regiones Administrativas** contempladas sólo para el continente (art. 238) y reguladas en los arts. 256 a 263 del texto constitucional.

Por supuesto, como resulta evidente, la configuración de las Azores y Madeira como Regiones Autónomas se aparta de los proyectos de construcción de una Federación Portuguesa constituida por los Estados federados de Portugal, Madeira y las Azores que fueron apuntados por el Miembro del **Comité Maritime International GAGO** de MEDEIROS en **O Mar Patrimonial dos Açores**, Livraria Mondis, 1978, págs. 38 y 39.

(6) Para un estudio de las características esenciales del movimiento regionalista portugués, vid., entre otros, VELOZO, F.: “Alguns aspectos do Pensamento Regionalista”. **Revista de Guimarães**, Vol. LXVI, 1956, reproducido en **Scientia Iuridica**. Vol. XXIII, núms. 126-127, 1974, págs. 68-97.

condução da política geral do país e o órgão superior da administração pública". Obviamente, al hablar de política general hay que entender la política exterior como la vertiente externa de la política general concebida como una unidad. La dicotomía exterior-interior, fuera de un argumento metodológico, carece de sentido por mor del escenario único en el que ha venido a desenvolverse la economía mundial (7).

Al Gobierno, según preceptúa el art. 200, c) de la Constitución, compete: "no exercício de funções políticas: aprovar os acordos internacionais, bem como os tratados cuja aprovação não seja da competência do Conselho da Revolução ou da Assembleia da República ou que a esta não tenham sido submetidos" (8). Si somos conscientes de

(7) Cf. SAMPEDRO, J.L.: *Lecciones de Estructura Económica -I-*, (particularmente "Estructura espacial de la economía mundial", págs. 271-288), Madrid, 1967. Como podemos ver, el planeta como un escenario único para la humanidad es algo que no es de ahora mismo. Naturalmente, ello no es contrario a la existencia de las regiones económico-culturales.

(8) El art. 148 de la Constitución, referente a la Competencia del Consejo de la Revolución en materia militar, dispone en su apdo. b) que "na qualidade de órgão político e legislativo em matéria militar compete ao Conselho da Revolução: aprovar os tratados e acordos internacionais que respeitem a assuntos militares". Hemos de subrayar que a tenor del art. 149 (Forma y valor de los actos) "revestem a forma de decreto-lei... os actos legislativos... do Conselho da Revolução previstos nos artigos... 148º..."; decretos-leyes del Consejo de la Revolución que tienen valor idéntico a las leyes de la Asamblea de la República y a los decretos-leyes del Gobierno (art. 149,3). Por lo que respecta al art. 148 en sí, salta a la vista la dificultad que puede surgir en algunos casos para delimitar lo atinente a un Tratado en cuanto a su entendimiento como materia militar. En concreto, conflictos de competencia, en sede de Tratados internacionales, son posibles, cuando menos en un plano jurídico, en relación con las competencias de la Asamblea de la República relativas a éstos.

En este terreno de aprobación de Tratados internacionales compete a la Asamblea de la República. "Aprovar os tratados que versem matéria da sua competência legislativa exclusiva, os tratados de participação de Portugal em organizações internacionais, os tratados de amizade, de paz, de defesa e de rectificação de fronteiras e ainda quaisquer outros que o Governo entende submeter-lhe"(art.164, j)). Hemos de advertir aquí el solapamiento posible entre las competencias en materia de Tratados del Consejo de la Revolución y de la Asamblea de la República. En efecto, uno podría preguntarse dónde se sitúa la línea divisoria entre los Tratados internacionales referentes a asuntos militares (Consejo de la Revolución) y los Tratados de participación de Portugal en organizaciones de matiz preferentemente militar, de paz o defensa (Asamblea de la República). Con relación a los Tratados aprobados por la Asamblea de la República, añadiremos que según el art. 169,2: "Revestem a forma de lei os actos previstos nas alíneas b) a j) do artigo 164...", incluyéndose pues el citado apartado j) referente a Tratados internacionales de aprobación por la Asamblea de la República. Valor de Resolución tendrían para el art. 169,5. Parecerían haber incurrido aquí los constituyentes en un *lapsus* en cuyo

posibles conflictos en materia de Tratados entre el Consejo de la Revolución y la Asamblea de la República, lo mismo cabría hacer con respecto a la Asamblea de la República y el Gobierno, cuando en casos límites no se presente con suficiente claridad la competencia de aquélla respecto a la aprobación del Tratado en cuestión.

Ahora bien, como es sabido, a la aprobación —manifestación de la voluntad junto con la ratificación— de los Tratados internacionales precede todo un proceso de elaboración previa. A tal fin, a tenor del art. 200, b) de la Constitución: “Compete ao Governo, no exercício de funções políticas: negociar e ajustar convenções internacionais”. Pertenece, pues, al Gobierno la competencia de negociar y poner a punto los Tratados internacionales. De todos modos, como veremos, esta competencia del Gobierno no es excluyente. Así, está dispuesta la participación de las Regiones Autónomas en la negociación de algunos Tratados internacionales. De esta participación —y de temas conexos— nos ocuparemos a partir del próximo epígrafe.

B) Las Regiones Autónomas.

1. La Constitución.

Constituidas, como hemos visto, en el art. 6 de la Constitución, las Azores y Madeira como Regiones Autónomas dotadas de estatutos político-administrativos propios, el Título VII (arts. 227-236) contiene las disposiciones constitucionales relativas a aquéllas. Entre estas disposiciones, el art. 229, I, 1) (Poderes de las Regiones Autónomas) dispone:

“As Regiões Autónomas são pessoas colectivas de direito público e têm as seguintes atribuições, a definir nos respectivos estatutos: participar nas negociações de tratados e acordos internacionais que directamente lhes digam respeito, bem como nos benefícios deles decorrentes” (9).

misterio se nos excusará no entrar por no afectar éste directamente al objeto de nuestra Comunicación.

Subrayaremos aquí que, según el art. 138, b), compete al Presidente de la República ratificar los tratados internacionales una vez debidamente aprobados.

- (9) Esta atribución sería recogida asimismo en el acuerdo político firmado por Mario SOARES (Partido Socialista) y Diogo FREITAS do AMARAL (Centro Democrático y Social) para la formación del II Gobierno Constitucional. Dicho acuerdo decía al respecto: “A progressiva concretização da autonomia politico administrativa no respeito pela Constituição e pelos estatutos das regiões autónomas deverá ser contemplada no programa do acordo, referindo:... participação efectiva das Regiões Autónomas nas negociações de tratados e acordos internacionais que directamente lhes digam respeito, bem como nos beneficios deles decorrentes”. Açores, 20-1-1978.

Las Regiones Autónomas participaran, pues, en las negociaciones de los Tratados internacionales que les afecten directamente (10), así como en los beneficios derivados de los mismos. Ahora bien, estas atribuciones de las Regiones Autónomas, contempladas, como acabamos de ver, en las

El Partido Popular Democrático, según subraya MOTA AMARAL, había propuesto para el apdo. 1) la siguiente redacción: “As regiões autónomas têm poder de participar na celebração de tratados e outros acordos internacionais que directamente lhes digam respeito e de dispor, em benefício do seu desenvolvimento, das vantagens de tipo económico e financeiro a consignar neles a título de contrapartida”. **Constituição Política...**, cit., pág. 718. Habría, pues, en esta propuesta una consignación concreta de la participación en los beneficios derivados de los Tratados en los propios instrumentos convencionales.

Los términos de la discusión en la Asamblea de la República respecto a la participación en los beneficios pueden consultarse en “Das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira —Projecto da 8.ª Comissão, sua discussao e votação na Assembleia Constituinte—”, **Para uma Autonomia dos Açores —Colectânea documental—**, Instituto Açoriano de Cultura, Angra do Heroísmo, 1979, págs. 314-329.

La participación en las negociaciones —para las Azores, y por analogía, en buena parte, para Madeira— radicaría en una triple motivación, expresada en el “Estatuto Político-Administrativo da Região dos Açores -Projecto-” (**Para uma Autonomia...**, cit., pág. 165):

“A região não se arroga o direito de negociar internacionalmente a sua posição estratégica nem as suas riquezas terrestres, marítimas ou submarinas.

Mas devendo tais riquezas ser tomadas em linha de conta para que os Açores sejam, como são, uma parcela altamente positiva do todo português, não pode nem deve a Região ser mantida à margem do que sobre ela for internacionalmente acordado.

Primeiro, porque é ela própria, Região, que está em jogo, com todos os riscos — desde a poluição até ao esgotamento de riquezas e às represálias bélicas— que tais acordos podem acarretar.

Segundo, porque até hoje os interesses regionais têm ficado sistematicamente esquecidos em todos os acordos —o fundamental deles, aliás, de natureza militar e política— que tenham a Região por objecto, e isto ao ponto de se descuidarem os direitos e até a dignidade humana dos Açorianos, como tem sido, só para dar um exemplo, o caso das relações de trabalho.

Terceiro, porque —mesmo havendo uma nova óptica a presidir-lhes- um sem número de pormenores a assegurar em eventuais acordos só pode ser detectado e lembrado por quem, conhecendo a Região por dentro, os sentir e os viver na experiência do dia a dia, nos contactos humanos e nas sequelas impoderáveis de certas medidas ou decisões”.

La incidencia de este Proyecto, que había sido presentado por la Junta Regional de las Azores al Gobierno del Estado, a la hora de la redacción del Título VII — Regiones Autónomas—, ha sido subrayada por Alvaro MONJARDINO en Guernsey —dados e reflexões sobre um sistema de auto-governo insular—, Angra do

Constitución y a definir en los respectivos Estatutos de autonomía, no son las únicas de aquéllas en relación con la actividad exterior del Estado. Para un mejor conocimiento, creemos que las atribuciones al respecto requieren un estudio sistemático conjunto de la Constitución y de los Estatutos

Heroísmo, 1977, pág. 11; el mismo autor llegaría a afirmar que “sem ele, os dez artigos da Constituição nunca seriam o que são hoje”. *Os Açores no mundo de hoje*, Southeastern Massachusetts University, Massachusetts, 1980, pág. 108.

Por si hubiese alguna duda respecto al sentido de la expresión “participar nas negociações”, el Programa del 1º Gobierno Constitucional, presentado por Mario SOARES en la Asamblea de la República el 2 de Agosto de 1976, fue bien explícito: É intenção do Governo cumprir de forma exemplar este preceito constitucional, que aliás concede as regiões autónomas... faculdades que não possui um Estado federado. Não só no domínio das pescas e dos recursos marítimos mas também no que se refere às instalações militares existentes nas ilhas, os respectivos órgãos regionais serão chamados a fazer-se representar nas delegações que negociarão os acordos (...). ”

Entre las propuestas de revisión constitucional, destacamos, por su singular origen, la realizada por João JARDIM: “Os Estados Federados são pessoas colectivas de direito público e têm os seguintes poderes: participar nas negociações de todos os acordos e tratados internacionais, a não ser que lhes não digam qualquer respeito, bem como nos benefícios deles decorrentes, revertendo-lhes tais benefícios na íntegra se o âmbito for especificamente o do arquipélago” (art..., 1, p). João JARDIM, A.: *Apontamentos de comentário ao projecto constitucional do Dr. Francisco Sá Carneiro*, Policopiado, págs. 15 y 16.

El art. 229 (Poderes de las Regiones Autónomas) *in totum* dispone:

“I. As regiões autónomas são pessoas colectivas de direito público e têm as seguintes atribuições, a definir nos respectivos estatutos:

a) Legislar, com respeito da Constituição e das leis gerais da República, em matérias de interesse específico para as regiões que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania.

b) Regulamentar a legislação regional e as leis gerais emanadas dos órgãos de soberania que não reservem para estes o respectivo poder regulamentar.

c) Exercer iniciativa legislativa, mediante a apresentação de propostas de lei à Assembleia da República.

d) Exercer poder executivo próprio.

e) Administrar e dispor do seu património e celebrar os actos e contratos em que tenham interesse.

f) Dispor das receitas fiscais nelas cobradas e de outras que lhes sejam atribuídas e afectá-las às suas despesas.

g) Exercer poder de orientação e de tutela sobre as autarquias locais.

h) Superintender nos serviços, institutos públicos e empresas nacionalizadas que exerçam a sua actividade exclusivamente na região e noutros casos em que o interesse regional o justifique.

de autonomía. Realizado éste, podremos tener una idea del alcance de las posibilidades de actuación de las Regiones Autónomas en la materia que nos ocupa. Ello es lo que pasamos a realizar a continuación. Expuesto el contenido del precepto constitucional clave en sede de participación, a él —para una adecuada comprensión— y a la Constitución como *ultima ratio* estatutaria, hemos de acudir a lo largo de todo nuestro discurso: “A autonomia político-administrativa regional não afecta a integridade da soberania do Estado e exerce-se no quadro da Constituição” (art. 227,3) (11).

i) Elaborar o plano económico regional e participar na elaboração do Plano.

j) Participar na definição e execução das políticas fiscal, monetária, financeira e cambial, de modo a assegurar o controlo regional dos meios de pagamento em circulação e o financiamento dos investimentos necessários ao seu desenvolvimento económico-social;

l) Participar nas negociações de tratados e acordos internacionais que directamente lhes digam respeito, bem como nos benefícios deles decorrentes.

2. As assembleias regionais podem solicitar ao Conselho da Revolução a declaração da inconstitucionalidade de normas jurídicas emanadas dos órgãos de soberania, por violação dos direitos das regiões consagrados na Constituição”.

(10) La idea de la *afectación directa* es la recogida en las versiones castellanas que hemos citado anteriormente. Vendría a coincidir con la de la *concernencia directa* utilizada por MOTA AMARAL: “Dans le cas des Açores et de Madère, la Constitution prévoit d'une part, la participation des organes de gouvernement regionaux aux négociations des traités internationaux qui concernent directement les archipels, et d'autre part, la participation aux bénéfices qui éventuellement en découlent”. *Communication sur les problèmes spécifiques de régions insulaires atlantiques européennes* (Açores, Madère, Canarias), (Rapporteur M.J. MOTA AMARAL), Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, Quatorzième session (16-18 octobre 1979), La politique régionale des Etats membres du Conseil de l'Europe et des institutions européennes, Strasbourg, 1979, pág. 32.

(11) Encontramos difícilmente conciliables los artículos citados en este epígrafe con la afirmación de SOARES MARTINEZ de que “a matéria da alínea I) é incompatível com a “integridade da soberania do Estado” a que se refere o nº 3 do artigo 227.º” (*Comentários à Constituição Portuguesa de 1976*, Lisboa, 1978, págs. 251 y 252). En efecto, MOTA AMARAL, en su calidad de Presidente del Gobierno Regional de las Azores, por lo demás, ha dicho “É óbvio que o esquema autonómico constitucional se enquadra num principio de unidade nacional e por isso mesmo reserva aos órgãos de soberania tarefas correspondentes ao exercício de funções soberanas, no que diz respeito, por exemplo, à defesa e à representação externa”. “Entrevista com o Presidente do Governo Regional dos Açores Dr. MOTA AMARAL”, *Portugal — Divulgação—*, nº 5 Setembro/Outubro 1978, págs. 22-24. Por su parte, João JARDIM, Presidente del Gobierno Regional de Madeira, manifestaría: “Para nós, a autonomia significa uma descentralização cuja fronteira reside em deixar ao

2. Los Estatutos provisionales.

El art. 302 de la Constitución disponía la obligación del Gobierno, con fecha tope de 30 de Abril de 1976 y a propuesta de las Juntas regionales ya creadas, de elaboración por medio de sendos Decretos-Leyes, sancionados por el Consejo de la Revolución, de Estatutos provisionales para las Regiones Autónomas, los cuales estarían en vigor hasta la aprobación de los Estatutos definitivos a elaborar en los términos de la Constitución. Pues bien, con base en este mandato constitucional, el Gobierno aprobó los Decretos-Leyes nº 318-B/76 y nº 318-D/76, los cuales contienen respectivamente los Estatutos provisionales de autonomía de las Azores y de Madeira.

Entrando ya en el objeto de nuestro estudio, señalaremos cómo el art. 33, j) de ambos Estatutos dispone: "Compete ao Governo Regional: participar nas negociações de tratados e acordos internacionais que directamente digam respeito à Região". Observemos que en ambos artículos se omite la referencia a la participación en los beneficios derivados de dichos tratados de que se hablaba, como hemos visto, en la Constitución. Con todo, la sumisión de los Estatutos con respecto a la Constitución haría irrelevante tal omisión. De todos modos, hay que precisar que tal omisión no existe, sino que en realidad estamos ante una sistematización de los posibles beneficios al lado de los ingresos y gastos regionales. En efecto, en el Capítulo II (Finanzas y patrimonio), el art. 55 señala: "A Região participará nos benefícios decorrentes de Tratados e acordos internacionais que directamente lhes digam respeito".

Las Regiones participarán, así pues, en las negociaciones de los Tratados internacionales que les afecten directamente. Los Estatutos, similarmente a como lo hace la Constitución con respecto al Gobierno estatal, otorgarían dicha competencia al Gobierno Regional. Se produciría así una concreción por razón de los sujetos en la participación en la negociación. Ahora bien, al margen de los posibles mecanismos de participación, el problema inmediato es —a la luz de la Constitución y, en este momento concreto, de los Estados de autonomía provisionales— el del discernimiento de la categoría de Tratados internacionales afectantes directamente a las Regiones Autónomas. No es este problema de fácil

Estado o mesmo Presidente da República, a mesma bandeira, o mesmo hino, o mesmo exército, o mesmo poder xudicial e a mesma diplomacia. O resto, os restantes centros de decisão devem ser descentralizados. E é esse hoje, o nosso objetivo, a nossa meta política". 'Entrevista com Alberto Joao JARDIM', id., nº 7, Janiero/Fevereiro 1979, págs. 22-25. Obsérvesmos cómo paralelamente los dos Presidentes subrayan la reserva/dejación a los órganos de soberanía/Estado de la representación externa/diplomacia.

solución. Estimamos, para ello, oportuno traer a colación el Parecer nº 7/77 de la Comisión Constitucional.

“O artigo 227.^o, n.ºs 1 e 2 enuncia os fundamentos e os fins do regime político-administrativo dos Açores e da Madeira; o artigo 227.^o, n.º 3 e o artigo 230.^o os limites da autonomia. Os condicionalismos geográficos, económicos e sociais das ilhas e as “históricas aspirações autonomistas” das suas populações constituem esses fundamentos; a participação democrática dos cidadãos, o desenvolvimento económico-social, a promoção e a defesa dos interesses regionais, o reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses constituem esses fins; a integridade da soberania do Estado, o respeito da Constituição e, especialmente, a liberdade de circulação em todo o território nacional e a igualdade entre todos os cidadãos portugueses constituem esses limites. O que seja o interesse específico de cada região há-de resultar, assim, do entrecruzamento de todos esses aspectos; e antes de mais, da conjugação dos condicionalismos insulares e do direito dos Açorianos e Madeirenses, em face deles, promoverem o seu próprio desenvolvimento, por un lado, com as estruturas essenciais de un Estado unitario como é o Estado Português (artigos 6.^o e 290.^o alínea a)) por outro lado.

Por su turno, algumas das alíneas do artigo 229.^o, melhor talvez do que a alínea a), esclarecem o âmbito do interesse específico regional como interesse que se afere, umas vezes, em actos que directamente dizem respeito à região (alíneas c), e, h), **in fine** e I) e, outras vezes em termos do âmbito territorial (alíneas g), h) e j)).

Quanto à prática legislativa, é ainda muito cedo para extrair qualquer conclusão. O factor principal a ter em conta deve ser, contudo, este: a novidade da autonomia político-administrativa regional num Estado fortemente centralizado como tem sido até agora Portugal. Deste modo, para traçar a fronteira entre as “leis gerais da República” e os decretos regionais seria erróneo tomar como un dado definitivo a legislação vigente editada pelos órgãos de soberania, precisamente porque, tendo a autonomia regional escassos meses, toda ou quase toda essa legislação cobre até agora quasquer matérias no domínio regional. Aquela fronteira só poderá ser traçada quando se encontrar o equilíbrio entre o retraimento da legislação de origem central e a especificação do interesse regional” (12).

(12) Publicado en **Pareceres da Comissão Constitucional**, 1^o Volume, págs. 113-124. La Comisión Constitucional funciona en el seno del Consejo de la Revolución, teniendo como misión dar su Parecer al Consejo en relación con la fiscalización de la constitucionalidad. También juzga con carácter definitivo en caso de fiscalización judicial de la constitucionalidad. Compuesta por nueve miembros, en ella están representados el Consejo de la Revolución, la judicatura y la ciudadanía, formando

Tendríamos así un concepto fluido de **especificidad del interés** que podría servirnos de pie para la construcción de un marco mínimo respecto a la **afectación directa** regional en materia de Tratados internacionales. Cuando menos parece aferirse que la afectación como concepto más amplio que el de la especificidad debe acoger en su seno, como mínimo, las materias que paulatinamente viniesen a ser consideradas como de interés específico para la Región, en tanto en cuanto alguno de sus aspectos sea susceptible de pasar a formar parte de un Tratado internacional.

Hay que resaltar aquí que la concreción de la afectación directa fue empezando a llevarse a cabo por una doble vía: por un lado la vía legislativa y por otro la praxis.

Así, por vía legislativa, poco después de la publicación de los Estatutos provisionales de las Azores y Madeira, son publicados el 1 de Junio de 1976, los Decretos-Leyes nº. 427-D/76 y nº. 427-F/76 por los que respectivamente se daba una nueva redacción a algunas disposiciones de los Decretos-Leyes nº. 318-B/76 de 30 de Abril (Estatuto provisional de la Región Autónoma de las Azores) y nº. 318-D/76, de la misma fecha (Estatuto provisional de la Región Autónoma del Archipiélago de Madeira). En virtud de estas alteraciones, el art. 55 de ambos Estatutos quedaba como sigue: "A Região participará dos benefícios decorrentes de tratados e acordos internacionais que directamente lhe digam respeito, incluindo os relativos às águas territoriais e zonas de domínio económico exclusivo contíguas ao arquipélago". Aquí, se vendrían a enunciar, por tanto, ya, los Tratados internacionales afectantes al Mar territorial y a la Zona Económica Exclusiva de los respectivos archipiélagos (13).

asimismo parte de la ciudadanía "um jurista de comprovada competência" (art. 283 de la Constitución).

Las leyes generales de la República fueron calificadas aquel año como "leis que expressamente ou pela sua própria natureza não excluem as regiões autónomas do seu âmbito de aplicação". Vid., al respecto: "Parecer sobre o Projecto de Lei n.º 39/1, Cobrança de quotização sindical", en *Pareceres da Comissão de Assuntos Constitucionais*, 1º Volume, 1ª. Sessão Legislativa (1976-1977), Lisboa, 1978, págs. 284 y 285. La Comisión de Asuntos Constitucionales es una de las Comisiones especializadas permanentes de la Asamblea de la República, interviniendo no sólo — al igual que las restantes Comisiones — en el proceso legislativo correspondiente a proyectos o propuestas de Ley que incidan sobre materias que quepan en el ámbito de su competencia, sino que también funciona como órgano consultivo de la Asamblea de la República sobre cuestiones de constitucionalidad.

(13) El valor de la pesca para las Azores y Madeira sería destacado, entre otros, por ESTEVES CARDOSO, Presidente a la sazón de la Comisión Internacional del Atlántico Nordeste, quien habría señalado respecto a aquélla: "A pesca nos Açores e Madeira é de uma importância primordial para esses arquipélagos e para o País e

En relación con la praxis, se fueron dando también pasos al respecto. En efecto, en tiempos de los Estatutos provisionales, el Presidente del Gobierno Regional de las Azores, refiriéndose a su Región, afirmaría:

“La région peut participer, en accord avec une disposition constitutionnelle, à des négociations internationales et peut retirer sa part des bénéfiques qui en résultent et qui se rapportent à la région.

C'est le cas, en particulier, des négociations sur l'utilisation de la base aérienne des Etats-Unis à Lajes (île Terceira), de la base aérienne française à Flores (île Flores), des négociations bilaterales sur l'utilisation de la zone économique exclusive des 200 milles, des négociations “multilatérales” réalisées sous l'égide de l'ONU concernant la définition du Droit de la mer et ses incidences particulières sur les archipels ainsi que des négociations d'adhésion du Portugal à la CEE” (14).

deve ser desenvolvida com resultados, já nesta altura bastante encorajantes”. “As 200 milhas do mar português —estabelecida zona económica exclusiva—”, **Portugal —Divulgação—**, Julho-Agosto 1978, pág. 35.

Asimismo la Declaración de Tenerife habrá resaltado que:

“Los recursos del mar son vitales para la humanidad en general, pero todavía más para las comunidades insulares. La explotación de estos recursos contribuye de manera sustancial al producto regional y a los ingresos individuales de las poblaciones insulares.

La pesca representa sobre todo para las islas del Atlántico y, en menor medida, para las del Mediterráneo, una de las principales fuentes de puestos de trabajo. Las fluctuaciones de la producción pueden afectar en esas regiones de manera dramática la vida de numerosas personas”.

Declaración de Tenerife, (Versión en castellano repartida en el seno de la Conferencia), pág. 6. La versión francesa puede consultarse en **Declaration de Tenerife**. Conférence des Régions Insulaires Européennes, Iles Canarias, 7-10 avril 1981, pág. 4.

El área de la zona Económica Exclusiva de las Azores —advierte MONJARDINO— corresponde a más de 350.000 millas cuadradas (“A experiência dos Açores: um sistema de Governo Regional”, Universidad de Rhode Island, 28 de marzo de 1980, en 1980. Cinco momentos, Assembleia Regional dos Açores, pág. 14).

Sobre la problemática derivada de la insularidad de las Azores, **vid. id.**, A 5.^a região, Açores 1973.

(14) **Communication sur les problèmes spécifiques des régions...**, cit., págs. 8 y 9.

La “Commission des Problèmes Régionaux et de l'Amenagement du Territoire”, disponiendo ya de la Comunicación adoptó un Ante-Proyecto de Resolución, en el que, entre otros, se recoge lo siguiente: “La Conférence... se felicite... de la possibilité qui est accordée aux régions des Açores et de Madère de pouvoir intervenir dans la solution des problèmes internationaux qui les concernent”. **Id.** pág. III. En iguales términos se expresaría la Conferencia de Poderes

En relación con las negociaciones de adhesión a las Comunidades Europeas, subrayaremos que aquéllas han sido reguladas en sus aspectos

Locales y Regionales de Europa, el 18 de Octubre de 1979, en la Resolución 110 (1979). Vid. en *Les Problèmes des Régions Insulaires Européennes*, Rapport général présenté par M. MOTA AMARAL, *Conférence des Régions Insulaires Européennes*, pág. 3.

Con anterioridad, MOTA AMARAL, ya se había manifestado en materia de cooperación internacional:

“P. Sabe-se ou, pelo menos, diz-se que está à vista a prorrogação ou, até, o estabelecimento de novos acordos internacionais envolvendo os Açores (com os Estados Unidos, a propósito da Base das Lajes; com a França, acerca das instalações na ilha das Flores; como o Japão, sobre pesca nas águas açorianas). Como e por quem acha deveram ser formulados esses acordos?”

R. Os acordos internacionais, todos eles, cabem à competência dos órgãos de soberania. Por tanto, os tratados sobre as Lajes, o tratado, aliás já assinado e até ratificado por ambas partes, em vigor com a França, sobre a utilização da base das Flores, do mesmo modo que qualquer acordo, que haja sobre pescas com outros países, deverão ser realizados através do Governo Central e através dos mecanismos previstos na Constituição, com intervenção da Assembleia da República, nalguns casos, e também do próprio Presidente da República. Em todo o caso, o que está sempre garantido à região, de acordo com o que estabelece o texto constitucional, é a participação nesses tratados, e não apenas no processo de realização dos tratados, como ainda nos benefícios eventualmente previstos neles, que deverão ser canalizados para a região”.

“Entrevista com o Presidente do Governo Regional...”, cit., pág. 23.

Las palabras de MOTA AMARAL respecto de la participación de las Regiones Autónomas en las negociaciones de la III Conferencia sobre el Derecho del Mar tendrían su lógico reflejo en la Lista de miembros de las Delegaciones presentes en ella. Así, en efecto, entre los nueve miembros de la Delegación portuguesa en el X Período de Sesiones de aquélla, en los lugares sexto y séptimo, figuran Fernando FLOR LIMA y José Luis OLIVEIRA SEIXAS como representantes respectivos de los Gobiernos Regionales de las Azores y Madeira. **Provisional List of Delegations.** Resumed tenth session, Geneva, 3 August-28 August or 4 September 1981, Third United Nations Conference on the Law of the Sea, 18 August 1981, pág. 31.

Dejaremos también aquí constancia, en el terreno de la cooperación, de la participación de Madeira en las negociaciones para la formalización de un Protocolo de cooperación científica de Portugal con la República Federal de Alemania sobre instalación de una desalinizadora a través de energía solar en la isla de Porto Santo, asimismo —en calidad de observador— en la Consultation d'Experts de l'OMS sur la Coordination Inter-sectorielle des Programmes de l'Hygiene Alimentaire (Pays Méditerranéens) (Lisbonne, 16 au 18 novembre 1981) y, finalmente, en las reuniones celebradas en Funchal los días 18 y 19 del mes y año anteriores, dentro del marco de cooperación noruego-portugués, con la Norwegian Agency for International Development (NORAD). En relación con ellas, puede verse el documento final *Agreed Minutes of Meetings in connection with the Development of a Cold Store and Fish Reception in Funchal —Madeira*, el cual fue firmado en representación de la delegación noruega por el Sr. HAUGLAND y en representación del Gobierno Regional por los Secretarios Regionales de Agricultura y Pescas y de Comercio y Turismo, respectivamente Sres. FONTES y SOUSA.

formales mediante dos Decretos-Leyes. Por el primero, el Decreto-Ley nº. 306/77 de 3 de agosto, se creaba en la Presidencia del Consejo de Ministros la Comisión para la integración Europea, a la que “competen genericamente..., de acordo com as directrizes emanadas do Governo, preparar e dirigir as negociações com vista à adesão de Portugal às Comunidades Europeas...” (art. 6); en el seno de la Comisión, en cuya composición, regulada en el art. 5, no se preveía ningún representante de las Regiones Autónomas, existía el Grupo de Representantes Permanentes, cuyos miembros —entre los cuales estaban un representante de la Región Autónoma de Madeira y otro de la de Azores (art. 10,1)— funcionaban como “elementos de ligação entre a Comissão e as entidades que representam, para efeitos da dinamização e coordenação das colaborações a estabelecer, bem como para veicularem para a Comissão as posições oficiais que as entidades representadas tiverem sobre as matérias das negociações” (art. 10,2).

Este Decreto-Ley sería revisado por el Decreto-Ley nº. 185/79, de 10 de Junio. La razón de ser de este nuevo Decreto-Ley radicaría, como se dice en su preámbulo, en que las negociaciones con las Comunidades Europeas, tendiendo a la integración, exigen la colaboración permanente de los sectores fundamentales de la vida del país, considerándose que sólo a través de tal colaboración se conseguirá imprimir a aquéllas el dinamismo que ellas exigen y se podrá obtener una visión global de los intereses en juego, en una óptica que, trascendiendo los aspectos meramente sectoriales, se coloque, exactamente, en el plano nacional.

Para el logro de los fines expuestos, es creado en el Decreto-Ley el Consejo de Ministros para la Integración Europea, presidido por el Primer Ministro, y del que hacen parte el Vice-Primer Ministro para los Asuntos Económicos y la Integración Europea y los Ministros de Finanzas y Plano, de Justicia, de Negocios Extranjeros, de Agricultura y Pescas, de Industria y Tecnología, de Comercio y Turismo, y, finalmente, de Trabajo y Asuntos Sociales (art. 1). Compete a este Consejo de Ministros “definir as necessárias directrizes para as negociações com as Comunidades Europeias, devendo assegurar a harmonização dos diversos interesses em jogo com os objetivos que visam a integração europeia” (art. 3).

La colaboración en las negociaciones hacía necesaria una precisión en las atribuciones al respecto. A ello obedecen los arts. 3 —ya visto—, 4 y 5, en los que, con mayor o menor fortuna, se regulan las competencias del Consejo de Ministros, del Vice-Primer Ministro y del Ministro de Negocios Extranjeros (15).

(15) Art. 4: “Cabe ao Vice-Primeiro-Ministro para os Assuntos Económicos e Integração

El Capítulo II del Decreto-Ley está dedicado a la Comisión de Integración Europea constituida, también esta vez, a tenor del art. 6, sin representación alguna de las Regiones Autónomas, a la cual incumbe “genericamente, de acordo com as directrizes emanadas do Governo, preparar e prosseguir as negociações com vista à adesão de Portugal às Comunidades Europeias” (16). La Comisión tiene como órganos de apoyo: a) el Grupo de Delegados Permanente; b) El Secretario para la Integración Europea y c) los Gabinetes para la integración Europea. Del primero y de los últimos nos ocuparemos a continuación.

El Grupo de Delegados Permanentes está compuesto por nueve miembros, uno de los cuales es representante de la Región Autónoma de las Azores y otro de la de Madeira (art. 14,1) quienes son designados por los Presidentes de los Gobiernos Regionales respectivos (art. 14,2) (17). Según el art. 16: “Compete ao Grupo de Delegados assegurar a ligação entre a Comissão e as entidades que representam, para efeitos de dinamização e coordenação das colaborações a estabelecer em matérias de natureza técnica, bem como para transmitir à Comissão as posições oficiais que as entidades representadas tiverem sobre as mesmas matérias e todas as informações que possam ser de interesse para a preparação e o desenrolo das negociações”.

Mediante el art. 20, son creados Gabinetes para la Integración Europea en el seno de cada uno de los ministerios miembros del Consejo de Ministros para la Integración Europea, possibilitándose asimismo la constitución de dichos Gabinetes en las entidades con miembros

Europeia a orientação e a condução das negociações para a integração, de acordo com as directrizes emanadas do Conselho”.

Art. 5. “O Ministro dos Negócios Estrangeiros, além de ser informado regular e directamente das actividades desenvolvidas pela Comissão para a Integração Europeia através do seu representante nesta, promoverá aos níveis apropriados, no âmbito de acção da sua competência própria, as iniciativas que, no processo das negociações, assumem expressão política, e que não poderão ser consideradas isoladamente da política externa portuguesa no seu conjunto”.

(16) Reparemos cómo al hablar en el texto del art. 9 de “directrizes do Governo”, parecería como si a pesar de la autorización del art. 187 de la Constitución para poder crear por Ley Consejos de Ministros especializados por razón de la materia, los redactores del Decreto-Ley hubiesen sufrido una cierta indecisión en tanto que por el art. 200 de aquélla compete al Gobierno (Primer Ministro, Vice Primer Ministro en su caso, Ministros, Secretarios y Subsecretarios de Estado) negociar y ajustar las convenciones internacionales.

(17) En Madeira la Asamblea Regional aprobó “para valer como lei” el Decreto Regional nº 13/78/M (Diário da República, 10 de Marzo de 1978) por el que fue creada la Comisión Regional de Estudios para la Integración Europea. Sus fines eran: “a) Acessoriar o delegado da Região Autónoma da Madeira na Comissão para

representantes en el Grupo de Delegados Permanentes, mediante decisión de los órganos designantes de los Delegados. Se contemplaría, pues, la posibilidad de creación de sendos Gabinetes en las Azores y Madeira por los Presidentes de los Gobiernos Regionales respectivos. La pregunta referente a los fines de estos Gabinetes queda contestada en el art. 22 del Decreto-Ley. En efecto: "Compete aos gabinetes executar, de acordo com as directivas da Comissão e ao nível das entidades respectivas, todas as acções determinadas pelo proceso de adesão, bem como, em geral, propor à mesma Comissão todas as medidas que, ao referido nível, sejam consideradas necessárias à aplicação dos tratados de adesão e à adaptação, em tempo oportuno, das estruturas económicas e administrativas às condições existentes nas Comunidades Europeias".

El aparato negociador de Portugal en relación con las Comunidades Europeas tiene su punta del iceberg en la Misión junto a las Comunidades Europeas. El Decreto-Ley a estudio se ocupa también de ello, disponiéndose en el art. 13,3 que el Estado Portugués está representando junto a las Comunidades Europeas por una misión diplomática. Por su parte, el art. 25, en sus apdos. 1 y 2, establece: "1.- A Missão junto das Comunidades Europeias recebe instruções do Ministro dos Negócios Extranjeros no que se refere aos aspectos políticos externos da integração europeia e ao enquadramento do respectivo processo no planeamento e execução da política externa portuguesa. 2.- Em todos os aspectos técnicos ligados à integração europeia, recebe a Missão instruções do Vice-Primeiro-Ministro para os Assuntos Económicos e Integração Europeia, directamente ou por intermédio do presidente da Comissão".

Sin pretender analizar el hecho político de la participación de las Regiones Autónomas en la dinámica de las negociaciones de adhesión a las Comunidades Europeas, a través de los instrumentos previstos en el Decreto-Ley y de los diversos contactos llevados a cabo en Bruselas y Lisboa por miembros y funcionarios de los Gobiernos Regionales, no debemos dejar de resaltar que la adhesión a las Comunidades está, como puede deducirse del propio Decreto-Ley, en la base de unos Tratados internacionales que, sin duda alguna, conciernen directamente a las Regiones Autónomas, viniendo, por lo tanto, a resultar de aplicación el art.

Integração Europeia; b) Exercer funções consultivas junto do Governo Regional; c) Recolher e trabalhar dados económicos da conjuntura regional, mormente para os efeitos previstos nas alíneas anteriores" (art. 2.). Su composición era como sigue: "a) Quatro delegados pela Assembleia Regional; b) Quatro delegados pelo Governo Regional; c) Quatro delegados pelo parceiros sociais, sendo dois representando o conjunto dos sindicatos e dois representando o conjunto das associações patronais" (art. 4).

229. I. 1) de la Constitución por el que se preceptúa la participación en la negociación en sí misma. Tal parecer llevaría consigo la necesidad de instrumentar adecuadamente la participación de las Azores y Madeira en la Comisión para la Integración Europea y en la Misión ante las Comunidades Europeas. Si compleja pudiera resultar para algunos la incorporación de representantes de las Regiones Autónomas en los órganos indicados, justo es reconocer que compleja es también para aquéllas la integración de Portugal en las Comunidades (18). Similares reflexiones a las aquí expuestas no habrían sido ajenas a la Resolución de la Presidencia del Consejo de Ministros nº 99/80 (*Diário da República*, 19 de Marzo de 1980), por medio de la cual se alteró la composición de la Comisión de Integración Europea, “passando a ser composta, para além dos vogais previstos..., de dois vogais representantes das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira” (19).

-
- (18) Prueba de ello es la última de las Conclusiones del Informe de MOTA AMARAL: “Les institutions européennes et en particulier la Conférence, devront veiller aux intérêts spécifiques des régions insulaires de l’Atlantique qui ont besoin d’une protection speciale (moyennant, par exemple, un régime de transition adquat) dans la perspective d’adhésion de l’Espagne et du Portugal a la CEE, de manière que l’integration à l’Europe se traduise par un pas décisif vers la victoire contre le sous-développement constaté dans ces régions, apportant ainsi à leurs populations une participation consciente des efforts de l’unité européenne”. **Communication sur les problèmes de régions...**, cit., pág. 33.

Asimismo, el Ante-Proyecto de Resolución de la “Commission des Problèmes Régionaux et de l’Aménagement du Territoire”, citado anteriormente, señalaba: “La Conférence... recommande: que dans la perspective de l’adhésion prochaine de l’Espagne et du Portugal à la CEE, il soit pleinement tenu compte de la situation spécifique de ces régions insulaires qui peuvent avoir besoin d’un statut spécial, par exemple d’un régime transitoire particulier dans certaines domaines”, cit., pág. III. En iguales términos se expresaría la ya citada Resolución 110 (1979) de la Conferencia de Poderes Locales y Regionales.

La Declaración de Tenerife, por su parte, habría afirmado: “La especificidad de la condición insular y los problemas de desarrollo de las islas deberán ser tomados en cuenta de forma general por las autoridades nacionales y por las instituciones europeas. Incluso podría manifestarse como necesario el definir para las islas y archipiélagos un estatuto especial frente a la integración económica europea o en lo que se refiere a la aplicación de determinadas reglas comunitarias”. **Declaración de Tenerife**, pág. 11. La versión francesa puede consultarse en **Déclaration de Tenerife**, cit., pág. 7.

- (19) El Decreto Regional nº 13/78/M de Madeira fue derogado por el Decreto Regional nº 6/81/M (*Diário da República*, 20 de Abril de 1981) en el cual se afirma: “Considerando que o Governo da Região Autónoma da Madeira transmitiu ao Governo da República em 29 de Agosto de 1980:

(...) a posição da Região Autónoma da Madeira a respeito da adesão do nosso país á CEE é de integração com estatuto especial.

Es necesario subrayar también la participación de las Regiones Autónomas de las Azores y Madeira, en el marco de la delegación portuguesa, en la Organización Internacional del Trabajo (20), de modo

Considerando que resulta daquela decisão a necessidade de formalizar o **dossier** de negociação, tendo em conta o estatuto especial que se pretende;... Considerando que neste momento já estão a funcionar em Lisboa grupos de trabalho com o objectivo de formalizar os diversos **dossiers** de negociação nos quais a Região está representada; Considerando que é necessário dar un constante apoio a estes representantes; Considerando que é fundamental alargar o âmbito da discussão dos problemas específicos de Região face à integração; Considerando que a ligação entre o Governo Regional e a Comissão de Integração Europeia é feita através do vogal do Governo Regional nessa Comissão, considera indispensável este Governo que esse vogal assumia a presidência da Comissão Regional para a Integração Europeia.

Nestes termos: A Assembleia Regional da Madeira, ao abrigo da alínea a) do nº 1 do artigo 229 da Constituição, decreta, para valer como lei, o seguinte:

...

Art. 2º. A Comissão Regional para a Integração Europeia tem por funções preparar e estudar os problemas que se põem à Região por via da integração, sendo responsável pela elaboração do **dossier** de negociação”.

- (20) La participación de Madeira, hoy día, está inserta en el marco de un Protocolo firmado el 25 de Mayo de 1981 entre el Ministerio de Trabajo y el Secretario Regional de Trabajo (**Diário da República**, 15 de Mayo de 1981). Para una mejor comprensión de lo ya alcanzado en cuanto a participación en materia socio-laboral internacional, sin duda, ha de resultar altamente ilustrativa la lectura del protocolo en cuestión. Ello puede darnos una estimable prueba del estado de voluntad de cooperación, así sea en un sector muy concreto, entre el Gobierno estatal y el Gobierno regional.

“No quadro e no desenvolvimento da autonomia que lhe é constitucionalmente reconhecida, foram transferidas oportunamente certas competências do Ministério do Trabalho para a Secretario Regional do Trabalho da Madeira, em matéria de trabalho, de emprego e de formação profissional.

A Secretaria Regional do Trabalho da Madeira foram, assim, cometidas atribuições vastas, que lhe permitem a definição e a execução de uma política laboral para a Região no âmbito e de acordo com os princípios fundamentais da política laboral do País. Justificou-se, assim, o estabelecimento de mecanismos de cooperação com o Ministério do Trabalho, em ordem a tornar mais eficaz e harmoniosa a prossecução dos interesses regionais e nacionais.

Nesse sentido, e também para esclarecimento de algunas dúvidas surgidas sobre a aplicação dos diplomas que efectivaram a transferencia competencias, o Ministério do Trabalho e a Secretaria Regional do Trabalho de Madeira celebraram o Protocolo publicado no **Diário da República**, 2.ª série, de 10 de Maio de 1979.

No nº 21 do referido Protocolo garantiu-se uma informação actualizada sobre aplicação dos diplomas que efectivaram a transferencia de competencias, o Ministério nacionais, nomeadamente a OIT, a OCDE e o Conselho da Europa. A experiência destes dois últimos anos e as perspectivas de colaboração que se atrevém neste domínio sugerem a fixação, por protocolo, de alguns princípios que apontem a uma

particular en la Conferencia Internacional del Trabajo (21).

La vía legislativa habría sido utilizada asimismo, en algunos casos, para la puesta en práctica de la disposición constitucional relativa a la

participação da Secretaria Regional do Trabalho da Madeira nas realizações daqueles organismos (conferências, reuniões e outras actividades) e, bem assim, o seu acesso aos meios de natureza financeira, técnica e humana oferecidos aos Estados membros sempre que as matérias a tratar relevem da intervenção do Ministério do Trabalho. Assim:

1.— Sempre que as materias a tratar na Conferência Internacional do Trabalho, ou em outras reuniões internacionais promovidas pelo BIT ou por organismos internacionais similares, respeitem exclusiva ou predominantemente às relações sócio-laborais da Região Autónoma da Madeira, o Ministério do Trabalho compromete-se a consultar previamente a Secretaria Regional do Trabalho da Madeira acerca da posição a assumir oficialmente, bem como a desenvolver os esforços consentâneos com vista à efectiva participação daquela Secretaria Regional nas conferências ou reuniões referidas como integrante da delegação portuguesa.

2.— Sempre que as matérias sócio-laborais a tratar nas mesmas conferências e reuniões tenham um peso ou significado manifestamente específicos para a Região Autónoma da Madeira, o Ministério do Trabalho compromete-se a consultar previamente a Secretaria Regional do Trabalho da Madeira acerca da posição a assumir oficialmente e ponderará sempre a conveniência e vantagem da participação da Secretaria Regional do Trabalho da Madeira nas conferências ou reuniões referidas como integrante da delegação portuguesa.

3.— Sempre que as matérias sócio-laborais a tratar nas mesmas conferências ou reuniões não se enquadrem no disposto nos números anteriores, o Ministério do Trabalho avaliará a possibilidade de uma participação de funcionários da Secretaria Regional do Trabalho da Madeira no contexto global das prioridades e vantagens de participação do conjunto dos serviços de Administração Pública portuguesa mais directamente interessados no tratamento daquelas matérias.

4.— A participação do Secretário Regional do Trabalho de Madeira na sessão anual da Conferência Internacional do Trabalho é avaliada e será decidida de acordo com os seguintes princípios:

a) A representação governamental respeita sempre e exclusivamente ao Governo do Estado Português;

b) A presença do Secretário Regional do Trabalho da Madeira na conferência anual da OIT é conveniente tenha lugar, no âmbito da representação oficial portuguesa, quando nela sejam tratados temas sócio-laborais que respeitem exclusiva ou predominantemente à Região Autónoma da Madeira, e poderá ter lugar, nos mesmos termos, quando sejam tratados temas sócio-laborais de interesse geral para o País, num e noutro caso mediante solicitação prévia, por escrito, do Secretário Regional do Trabalho de Madeira, a decidir em articulação entre o Ministério do Trabalho e o Ministério dos Negócios Estrangeiros.

5.— Na programação de deslocações, estágios, bolsas, seminários ou outras acções similares de cooperação com organismos internacionais ou estrangeiros que abrangam o Ministério do Trabalho será sempre tomada em atenção a necessidade e

participación de las Regiones Autónomas en los beneficios derivados de los Tratados internacionales que directamente les afecten. Así, por el Decreto-Ley nº 12/78, de 14 de Enero de 1978, se dispone en el art. 1º: “As receitas provenientes da execução do acordo entre os Governos de Portugal e dos Estados Unidos da América relativo ao transporte marítimo de cargas destinadas à base militar das Lajes serão atribuídas às empresas de nevegação que pratiquem o tráfego continente-Açores-continente ou tráfego entre ilhas açorianas e destinar-se-ão exclusivamente a subsidiar os encargos decorrentes das obrigações de serviço público que forem impostas,

vantagem de, no contexto das prioridades globais dos Serviços da Administração Pública do Trabalho, se afectar à Secretaria Regional do Trabalho uma parcela equitativa de tais acções, nomeadamente quando os temas a tratar tenham especial significado para as relações de trabalho da Região Autónoma da Madeira.

6.— Para o efeito do disposto no número anterior, deverá o serviço competente do Ministério do Trabalho, ao formular o projecto de programação anual, ponderar as solicitações temáticas que oportunamente lhe tenham sido remetidas pela Secretaria Regional do Trabalho da Madeira e analisá-las no contexto das prioridades globais referidas no n.º 5.

7.— A Secretaria Regional do Trabalho da Madeira compromete-se a canalizar pelo Ministro do Trabalho todas as acções que empreenda no âmbito das deslocações que efectivar na decorrência da cooperação técnica internacional em matéria sócio-laboral. A Secretaria Regional compromete-se igualmente a promover, se necessário em articulação com o Ministério do Trabalho, a preparação técnica atempada dos seus funcionários abrangidos por acções de cooperação internacional, com vista a uma participação eficaz dos representantes portugueses nas actividades envolvidas por aquela cooperação.

8. Os compromissos do ministério do Trabalho constantes do presente Protocolo entendem-se como assumidos apenas na medida em que lhe possa competir legalmente a iniciativa e condução dos processos de cooperação internacional no domínio sócio-laboral, sempre de conformidade com as disponibilidades orçamentais que lhe forem facultadas.

(21) Valga como balance de la participación —con respecto a Madeira— lo siguiente:

“A Madeira tem participado na Conferencia Internacional do Trabalho desde 1979, altura em que tomou parte na 65.ª sessão.

A participação foi reivindicada ao Governo da República com base na necessidade da Região obter a directa recepção das diversas formas de cooperação da OIT e na necessidade de conhecer a legislação desde a sua formação para poder emitir parecer sobre a aplicação das convenções aplicáveis a Portugal.

A real importância do processo autonómico das Regiões Autónomas é, por outro lado, fenómeno que deve pesar relativamente no contexto da OIT.

Estas razões, aliadas ao desejo de afirmar a Região a nível internacional, proporcionaram um lugar na delegação portuguesa que anualmente tem vindo a participar nas Conferências da OIT.

sem a correspondente compensação tarifária” (22).

Las posibilidades de actuación de las Regiones Autónomas en materia de Tratados internacionales podrían abarcar también incluso la atribución

A participação regional tem consistido na designação de um representante da Madeira na qualidade de Conselheiro Técnico, integrado em determinadas Comissões e do Secretário Regional do Trabalho que desde 1980 tem vindo a integrar a delegação dos membros do governo português. Esta delegação integra geralmente o Ministro do Trabalho, os Secretários de Estado do Trabalho e do Emprego e os Secretários Regionais do Trabalho das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, sendo, quanto a estes, atribuído o estatuto de Secretários de Estado, o que tem efeitos específicos no âmbito da Constituição da OIT.

Formalmente, a Região está integrada no todo, não tendo ganho autonomia face à representação global do País. Todavia, esta participação reveste inegáveis vantagens pela facultade que proporciona de acompanhar a feitura das convenções que antecipam muita legislação laboral nacional.

Por outro lado, permite o contacto com os organismos de apoio técnicos da OIT aos participantes na Conferência, que de outra forma não aconteceria.

A participação da Madeira na Conferência Internacional do Trabalho tem conhecido várias vicissitudes. Na verdade, o Ministério do Trabalho sempre se mostrou relucante no tocante à admissão das Regiões como participante “de direito” na Conferência, mesmo integrando a Delegação de Portugal.

Do mesmo modo, a Região tem visto limitado o seu estatuto de participação, limitações que lhe são impostas pelo Ministério do Trabalho na escolha das Comissões e temas de discussão, na preparação dos temas e principalmente na impossibilidade de participação “de direito” na discussão daquelas.

Esta situação poderá vir a ser ultrapassada através do protocolo firmado entre a Secretaria Regional do Trabalho e o Ministério do Trabalho em 25 de Maio de 1981”.

Participação da Região Autónoma da Madeira na Organização Internacional de Trabalho, Policopiado, Região Autónoma da Madeira, Governo Regional, Secretária Regional do Trabalho, págs. 1 a 3.

En 1981 la Delegación de Portugal estuvo presidida por el ministro de Trabajo Henrique M. DO NASCIMENTO RODRIGUES acompañado por los Secretarios de Estado de Trabajo y de Empleo y por los Secretarios regionales de Trabajo de Madeira y Azores, respectivamente, Manuel J.M. BAZENGA MARQUES y Antonio M. GENTIL LAGARTO. Por su parte la lista de Consejeros técnicos gubernamentales de la misma Delegación estaba encabezada —sumando en su totalidad once Consejeros— por Augusto M. GONÇALVES MARQUES, Director regional de Trabajo de Madeira y por José R. M. FONSECA HANDEL DE OLIVEIRA, con igual cargo en las Azores. **Delegaciones —Lista revisada—**, Suplemento de Actas Provisionales (17 de Junio de 1981), Conferencia Internacional del Trabajo, Sexagésima séptima reunión, Ginebra 1981.

(22) En relación con la participación en los beneficios MOTA AMARAL habría señalado: “A realização de quaisquer acordos que de alguma forma digam respeito à

de dictar, cuando fuesen pertinentes, los oportunos Reglamentos a fin de atender a la aplicación de los Tratados. La Región carecería de esta atribución en aquellos casos en los que el poder reglamentario hubiese sido reservado para sí por los órganos de soberanía. Tal afirmación por nuestra parte, sin entrar ahora en la polémica del carácter legal o supralegal inherente a los Tratados internacionales, se justificaría ex art. 221, 1, b): “As regiões autónomas são pessoas colectivas de direito público e têm as seguintes atribuições a definir nos respectivos estatutos: regulamentar a legislação regional e as leis gerais emanadas dos órgãos de soberania que não reservem para estes o respectivo poder regulamentar” (23). Asimismo “os órgãos de soberania ouvirão sempre, relativamente às questões da sua competência respeitantes às regiões autónomas, os órgãos de governo regional” (art. 231, 2. de la Constitución) (24). Habiéndose presentado

região traduzir-se-á, presumivelmente, em benefícios que são a contrapartida das facilidades de qualquer natureza concedidas à parte estrangeira. A nossa perspectiva é que esses benefícios deverão ser canalizados para o desenvolvimento regional.

E o que já hoje acontece, aliás, com o acordo francês sobre a base de Flores, já que está previsto que o Governo francês realize uma série de prestações que sirvam para o financiamento de empreendimentos de interesse regional, designadamente a construção do porto das Flores e determinados trabalhos no âmbito do saneamento básico, na ilha de Santa Maria. Com o acordo a celebrar com os Estados Unidos sobre as Lajes está prevista uma série de contrapartidas relacionadas com o lançamento e a construção de infra-estruturas necessárias ao desenvolvimento do arquipélago.

Acordos que venham a ser celebrados sobre as pescas produzirão também benefícios de natureza directamente financeira, ou benefícios indirectos, que deverão ser destinados à implementação de programas de desenvolvimento do sector das pescas nos Acores”.

Entrevista com o Presidente do Governo Regional..., cit., pág. 23.

El acuerdo sobre la Base de Lajes habrá traído en cuatro años para la Región unos ingresos de 80 millones de dólares. MONJARDINO: “A experiência dos Acores...”, cit., pág. 14.

- (23) En la misma línea el art. 22, c) de los Estatutos provisionales disponia: “Compete à Assembleia Regional: regulamentar a leis gerais emanadas dos órgãos de soberania que não reservarem para estes o respectivo poder regulamentar”.
- (24) Este artículo tendría su parangón en el art. 22, n) de los Estatutos provisionales, el cual dispone que: “Compete à Assembleia Regional: pronunciarse, sob consulta dos órgãos de soberania, relativamente às questões da competência destes que respeitarem à Região”. Es discutible constitucionalmente la adscripción del término “órganos de gobierno” a la sola Asamblea regional. Observemos que la Constitución utiliza el plural “órganos” y que, además, según el art. 3 de los Estatutos provisionales: “São órgãos de governo próprio da Região a Assembleia Regional e o Governo Regional”. Más discutible sería aún el hecho de que el pronunciamiento de

dudas acerca de la noción “questões respeitantes às regiões autónomas”, la cual expresaría una mayor amplitud que la de “afectación directa”, la Comisión Constitucional doctrinó en el Parecer nº 20/77, que esas cuestiones son aquéllas que excediendo la competencia de los órganos de gobierno regional:

“— respeitem a interesses predominantemente regionais;

— ou pelo menos mereçam, no plano regional, um tratamento específico no que toca à sua incidência nas regiões, em função das particularidades destas e tendo em vista a relevância de que se revestem para esses territórios” (25).

Visto, pues, el derecho de audiencia de los órganos de gobierno regional por los órganos de soberanía cuando éstos se encuentren elaborando actos legislativos o administrativos de su competencia referentes a la Regiones Autónomas, podría argüirse, a la luz del valor de los Tratados internacionales, que los órganos de soberanía deberán, en lo relativo a la elaboración —en uso de sus competencias— de Tratados “referentes” (**respeitantes**) a las Regiones Autónomas, escuchar los puntos de vista al respecto de los órganos de gobierno regional, viniendo a corresponder, por lo tanto, a la “afectación directa” el derecho de participación en la delegación negociadora estatal y —en tanto que subcategoría de las “cuestiones referentes”— el derecho de audiencia, el cual como hemos visto sería procedente para éstas (26).

la Asamblea Regional fuese hecho a consulta de los órganos de soberanía. Secillamente se estaría pasando de la enunciación de un deber-derecho que tendría como sujetos a los órganos de soberanía y a la Asamblea Regional a un derecho cuyo ejercicio, en última instancia, podría quedar suspendido por la voluntad de los órganos de soberanía. En una línea de consulta estarían, no obstante, los arts. 29, c), 66, 3º, y 204 del Reglamento de la Asamblea Regional de Madeira.

(25) **Pareceres da Comissão Constitucional**, 2º Volume, págs. 159-169.

(26) Se ha dicho que entre los Organos de soberanía (Presidente de la República, Consejo de la Revolución, Asamblea de la República, Gobierno y Tribunales —art. 113 de la Constitución—) no deben ser considerados en relación con el art. 231, 2 (audiencia) el Presidente de la República, el Consejo de la Revolución y los Tribunales. En este sentido, FERREIRA, *op. cit.*, pág. 70. Asimismo para GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA el art. 231 no puede alcanzar ni a los Tribunales ni al Consejo de la Revolución, pareciendo seguro que no pueda alcanzar tampoco al Presidente de la República (**Constituição da República Portuguesa —Anotada—**, Coimbra, 1978, págs. 426 y 427). Creemos que es difícil pronunciarse rotundamente en tal materia. Así, entre otras posibles, nos hacemos las siguientes preguntas: 1. ¿Hasta qué punto la competencia del Presidente de la República de disolución o suspensión de los órganos de las Regiones Autónomas (art. 234), oído el Consejo de la Revolución (art. 136.I) y pronunciada la Asamblea de la República (art. 166,c), debe ser ejercida por el Presidente con preterición del deber de audiencia

No quisiéramos terminar este epígrafe sin dejar constancia de una competencia de las Regiones Autónomas que, conectada con la actividad exterior, si bien no tiene su asiento en la letra de los Estatutos, sí obedece a la situación autónoma creada por la Constitución y los Estatutos

en las cuestiones de su competencia *respeitantes* a las Regiones Autónomas?. A nuestro juicio, las cautelas constitucionales con respecto al Consejo de la Revolución y a la Asamblea de la República bien pudieran ser argumentos que refuerzan la necesidad de la audiencia a las Regiones Autónomas. La no recepción expresa de tal audiencia en relación a la disolución o suspensión de los órganos regionales no nos parece argumento suficiente por sí solo para ignorar el art. 231, 2, de valor genérico.

2. ¿En qué medida no sería lo debido constitucionalmente que los órganos de gobierno regionales diesen su parecer, —al margen ya del momento negociador— en el Consejo de la Revolución, en la Asamblea de la República y en el Gobierno con anterioridad a la aprobación por éstos, en uso de sus competencias, de Tratados internacionales que “directamente lhes digam respeito” o que engloben “questões... respeitantes às regiões autónomas”? Este deber-derecho de audiencia tendría, además de los argumentos expuestos, su razón de oportunidad en la siguiente consideración: no conviene olvidar que el texto sometido a aprobación, en última instancia, es fruto exclusivamente —o eminentemente— en el caso de participación de las Regiones en la negociación— de una redacción gubernamental, lo cual revela la conveniencia de la audiencia de los órganos de gobierno de las Regiones Autónomas por los órganos de soberanía antes de la aprobación de los Tratados por éstos, con vistas a atemperar el nacimiento de posibles problemas de ejecución en aquéllas. Contra lo dicho por nosotros, podría argüirse que bajo las expresiones “tratados e acordos internacionais que directamente lhes digam respeito” (art. 229) y “questões da sua competência respeitantes às regiões autónomas” (art. 231) se abrigan dos campos de materias distintas. Ante tal razonamiento, tendríamos que matizar, recurriendo similarmente a la teoría de los conjuntos, que pudiendo la primera expresión ser representada por un conjunto distinto del de la segunda, no obstante, aquél, no sería sino un subconjunto de ésta, compuesto, por lo tanto, por elementos todos ellos pertenecientes al conjunto representativo de la segunda expresión. De ahí que, a nuestro juicio, los “Tratados e acordos internacionais que directamente lhes digam respeito” son “questões... respeitantes às regiões autónomas”, pero incluso no como unas más, sino como cuestiones de indudable relieve.

En relación con lo dicho respecto a la redacción de los textos de los Tratados, consideramos oportuno traer a colación el art. 187, 1. (Iniciativa), inserto en el Cap. III (Aprobación de Tratados) del Reglamento de la Asamblea de la República: “Os textos dos tratados sujeitos à aprovação da Assembleia da República, nos termos da alínea j) do artigo 164º da Constituição, são enviados pelo Governo ao seu Presidente”. **Regimento da Assembleia da República e Estatuto dos Deputados**, Secretaria-Geral da Assembleia da República, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa, 1977, pág. 82.

Hemos de subrayar, con todo, que lo por nosotros sostenido, en cuanto a la audiencia, en nada contradice nuestra adhesión al Parecer nº 426/80, de 23 de Octubre de 1980, de la Procuraduría General de la República sobre **Regiões Autónomas-Poderes dos Deputados às Assembleias Regionais**:

provisionales de Autonomia. Se trata de la concesión de Pasaportes especiales, cuya competencia de concesión, a tenor del Decreto-Ley nº 533/79, de 31 de Diciembre, había sido concentrada en el Ministerio del Interior.

Pues bien, mediante el Decreto-Ley nº 128/80, de 17 de Mayo, considerando las realidades propias de las Regiones Autónomas, el Gobierno —en el Preámbulo del Decreto-Ley— entiende justificarse que se les reconozca la competencia para la concesión y emisión de tales Pasaportes, en sintonía con el tenor y el espíritu de los arts. 227 y siguientes de la Constitución (Regiones Autónomas) y en la línea de la práctica legislativa vigente. A tal fin, el art. 1 dispone que la concesión y emisión de tales pasaportes, “quando destinados a personalidades das regiões autónomas, são da competência dos respectivos governos regionais”, debiendo ser firmados aquéllos “pelo Presidente do Governo Regional ou, na sua falta ou impedimento, por quem legalmente o substitua” (art. 2). El Pasaporte, en el verso de su capa, en portugués, francés e inglés, habrá de llevar el siguiente texto: “O Presidente do Governo Regional. Pede a todas as autoridades civis e militares encarregadas de manter a ordem pública nos países amigos de Portugal que deixem passar livremente o portador do

“Nos termos da alínea 1) do nº 1 do artigo 229º da Constituição da República, é das atribuições das regiões autónomas “participar nas negociações de tratados e acordos internacionais que directamente lhes digam respeito, bem como nos benefícios deles decorrentes”.

Por outro lado compete à Assembleia Regional dos Açores “pronunciar-se, por sua iniciativa ou sob consulta dos Órgãos de Soberania, relativamente às questões da competência destes que respeitarem à Região” (artigo. 26º, nº 1, alínea m), do Estatuto); e identicamente, à Assembleia Regional da Madeira, “pronunciarse, sob consulta dos órgãos de soberania, relativamente às questões da competência destes que respeitarem à Região” (artigo 22º, alínea n), do Estatuto Provisório).

Daí que, dir-se-á, deva ser lícito aos Deputados regionais requerer informações e esclarecimentos ao Governo da República em matéria de política externa que envolva, nos termos de tais preceitos o exercício dessa competência da respectiva Assembleia.

Uma tal conclusão, porem, seria, pelo menos precipitada.

Na sequência do exposto, conclui-se:

A lei não confere aos Deputados às Assembleias Regionais das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira o poder dirigir quaisquer requerimentos ao Governo da República, designadamente em matéria de política externa, pelo que o Ministério dos Negócios Estrangeiros pode não conhecer de requerimentos dessa natureza eventualmente subscritos por esses Deputados”.

Para consulta del Parecer, vid. **Boletim do Ministério da Justiça** nº 395, Abril, 1981, págs. 142-147.

presente passaporte e lhe dispensen auxílio e protecção em caso de necessidade” (art. 5; Modelo III-A).

Y, finalmente, ya con relación únicamente a Madeira, subrayaremos cómo habiendo sido, mediante el Decreto-Ley nº 281/78, de 8 de Septiembre, transferidas para los órganos de gobierno propio de Madeira las atribuciones y competencias que en el ámbito regional venían siendo ejercidas por los órganos centrales en materia de turismo, en el art. 4 del mismo Decreto-Ley se preceptúa:

“1.- Os planos promoção turística da Região para o estrangeiro deverão ser coordenados com os planos globais de promoção do País.

2.- Para este efeito, todas acções relativas à Região, a realizar no estrangeiro, deverão ser concertadas entre o Governo da República e o Governo Regional” (27).

3.- Los Estatutos.

a. El Estatuto *non nato* de Madeira.

En Junio de 1977, la Asamblea de la República recibió de la Asamblea Regional de Madeira un Proyecto de Estatuto Político-Administrativo para dicha Región, que no llegaría a ser aprobado (28). Con posterioridad, sería aprobado el Decreto de la Asamblea de la República nº 322/I, de 27 de Junio de 1980, sobre el Estatuto Político-Administrativo de la Región Autónoma de Madeira. El Estatuto no entró en vigor por haber sido declarado inconstitucional el Decreto aprobatorio de la Asamblea de la República (29), mediante la Resolución nº 293/80 (30) aprobada, precediendo el parecer nº 26/80 de la Comisión Constitucional (31), en el

(27) Este Decreto-Ley sería consciente de la importancia que con frecuencia tiene el turismo para las islas. Sobre este particular *vid*: **Le tourisme dans les Régions Insulaires** (en particular las págs. 5 y 6 dedicadas a Madeira), Rapport présenté par M. Jardim, Président du Gouvernement autonome de Madère. Conférence des Régions Insulaires..., cit.

(28) Fue publicado como Propuesta de Ley nº 103/I, en Suplemento al nº 123 del Diario de la Asamblea de la República del 30 de Junio de 1977. Dicha propuesta caducó con la disolución de la Asamblea de la República (Decreto nº 98-A/79 de 11 de Septiembre).

(29) Decreto nº 322/I (Estatuto político-administrativo de la Región Autónoma de Madeira); puede ser consultado en **Diário da Assembleia da República**, II Série — Suplemento ao número 79, 28 de Junio de 1980. Para la discusión del texto *vid. id.*, I Série, 21, 24 y 25 de Junio de 1980.

(30) El texto de la Resolución puede consultarse en **Diário da República**, I Série-Nº 191, 20 de Agosto de 1980.

(31) Hemos tenido acceso a una copia de los Archivos de la Comisión Constitucional.

Consejo de la Revolución el 6 de Agosto de 1980. En la actualidad Madeira se sigue rigiendo por el Estatuto provisional de 1976. Con todo, y más aún si se tiene en cuenta que el Parecer de la Comisión Constitucional no afectaba a la materia de nuestro estudio (32), estimamos oportuno realizar su análisis, así sea someramente, a fin de ayudar a perfilar las líneas constitucionales al respecto.

El Estatuto contemplaba la participación del Gobierno Regional en la negociación de Tratados internacionales que “directamente digam respeito à Região, bem como no acompanhamento da respectiva execução” (art. 49,1,p). Asimismo disponía la realización de acuerdos entre los Gobiernos Regional y de la República respecto a la participación del Gobierno Regional en los beneficios derivados de dichos tratados (art. 49.I, r) ¶). Tales beneficios vendrían a formar parte de los ingresos de la Región (art. 70, e). Sólo especificaremos aquí que mientras en el art. 49, I, p) se habla de Tratados que “directamente digam respeito à Região” y en el apdo. r)¶) del

- (32) Entre los artículos declarados inconstitucionales se encuentra el art. 12, I: “O Ministro da República é nomeado pelo Presidente da República, sob proposta do Primeiro Ministro”. Este precepto sería contrario al nº 1 del art. 232 de la Constitución que dice: “A soberania da República é especialmente representada, em cada uma das regiões autónomas, por um Ministro da República, nomeado pelo Presidente da República, sob proposta do Primeiro-Ministro, **ouvido o Conselho da Revolução**”. No se encuentra, por el contrario, tacha de inconstitucionalidad en el art. 12,2: “O Primeiro-Ministro antes de formular a sua proposta, consultará os órgãos de governo próprio da Região, nos termos do nº 2 do artigo 231.º da Constituição”. El subrayado es nuestro.

Observemos, por lo tanto, —en conexión con nuestras reflexiones anteriores sobre la audiencia regional por los órganos de soberanía— cómo, por una parte, la omisión de la audiencia al Consejo de la Revolución es motivo de inconstitucionalidad, y, por otra, la consulta a los órganos de gobierno propio de la Región es entendida ajustada a la Constitución.

Por lo demás, MOTA AMARAL, ya había afirmado en la Asamblea Constituyente: “Para o PPD é também fundamental o reconhecimento às regiões autónomas do direito de serem ouvidas, sempre, em todas as matérias do seu interesse, assinaladas à competencia dos Órgãos de Soberania, conforme dispõe o artigo 4.º do projecto. Fica, assim, em nosso entender, assegurada a participação das regiões autónomas, por intermédio dos respectivos órgãos do governo próprio, em matérias delicadas, que especificamente as afectam, tais como, entre outras, a **designação do Ministro da República**, a participação em tratados internacionais a eles referentes e a própria feitura das leis do domínio reservado da Assembleia da República”. “Das Regiões Autónomas...”, cit., pág. 196. El subrayado es nuestro.

La audiencia a los órganos de gobierno regional, en concreto a la Asamblea Regional, había sido contemplada en el art. 37 del Proyecto de Estatuto Político-Administrativo de la Región Autónoma de las Azores, elaborado por la Junta Regional (**Para uma Autonomia dos Açores...**, cit., pág. 180).

mismo artículo se hace referencia a aquéllos que “de uma maneira especial lhe digam respeito”, en el art. 70, e) se recogían los Tratados que “digam respeito à Região”, omitiéndose, pues, cualquier calificación.

Igualmente, con base en lo dicho en el epígrafe referente a los Estatutos provisionales y en relación con los Tratados internacionales, en algunos casos, la Región podría tener la atribución de dictar los Reglamentos pertinentes (33). Asimismo habría lugar al derecho de audiencia (34).

Quisiéramos señalar, también en relación con la actividad exterior, que el Estatuto disponía en el art. 6: “Os madeirenses no estrangeiro, bem como os seus familiares, gozam aí não só da adequada assistência dos serviços competentes da República Portuguesa como também da que venha a ser prestada por calquer servizo próprio de Região”. Un incipiente y restricto *ius legationis* parecería querer asomarse a través de este artículo. Sin una necesaria relación con los Tratados internacionales —aunque sí eventual— el art. 78 viene a posibilitar un rudimentario derecho de iniciativa: “Para efeitos do recurso ao auxílio económico estrangeiro o Governo Regional veiculará o pedido através dos competentes Órgãos de soberania”. 2. Concedido o auxílio e definidos os seus termos, serão estabelecidas relações directas entre a entidade que o presta, de um lado, e o Ministro da República e o Presidente do Governo Regional, em conjunto, do outro lado”.

b) El Estatuto de las Azores.

El 27 de Junio de 1980 fue aprobado por Decreto de la Asamblea de la República el Estatuto Político-Administrativo de la Región Autónoma de las Azores, siendo publicado como Ley nº 39/80, de 5 de Agosto, en el Diario de la República correspondiente a esa fecha.

- (33) En sintonía con el art. 229, I, b) de la Constitución el art. 22, c) disponía: “Compete à Assembleia Regional: regularmentar as leis gerais emanadas dos órgãos de soberania que não reservem para estes o respectivo poder regulamentar”.
- (34) Más en la línea de la Constitución que el art. 22, n) de los Estatutos provisionales, el art. 34, n) señalaba: “Compete à Assembleia Regional: pronunciar-se, por sua iniciativa ou sob consulta dos Órgãos de Soberania, relativamente às questões da competência destes respeitantes à Região”; por su parte, del art. 49, 2, a) se expresaba así: “Para efeitos do disposto no nº 1 deste artigo, considera-se que a audição prevista no artigo 231.º, nº 2, da Constituição distingue-se de um acto de mera informação, exigindo consulta e resposta escritas, esta no prazo de tres dias a contar da recepção da consulta, que decorrerá sempre em todos os casos respeitantes à Região Autónoma e não meramente específicos desta, considerando-se afirmativo ou de concordância no caso de não ser dada resposta no prazo referido”. Lo “especifico”, como vemos, formaría parte de lo “referente”, tal como ya señalabamos en relación con los Estatutos provisionales.

En lo que atañe al objeto de nuestro estudio, el Estatuto dispone en el art. 44, p): “Compete ao Governo Regional: participar nas negociações de tratados e acordos internacionais que directamente digam respeito à Região, bem como no acompanhamento da respectiva execução”. El Gobierno azoriano, siguiendo la pauta marcada en el Estatuto provisional y el consabido precepto constitucional, participará en las negociaciones de los Tratados internacionales que afecten directamente a la Región. El problema estribaría en este punto en la respuesta a las interrogantes presentadas a la hora de calificar tales Tratados. Manteniendo aquí lo ya dicho en el análisis del Estatuto provisional, entendiendo que la afectación directa debe acoger en su seno, al menos, las materias que viniesen a ser consideradas como de interés específico para la Región, todo ello en la medida en que alguno de los aspectos de éstas pudieran ser objeto de regulación en un Tratado internacional, es de notar que el Estatuto de las Azores da un paso adelante en la materia al desvelarnos, así sea parcialmente, tales incógnitas en su art. 27 (35), el cual vendría a constituir, pues, un marco útil al respecto. Ni que decir tiene que no parece predicable la eventualidad de que todas las materias de interés específico para la Región contenidas en dicho artículo,

-
- (35) El artículo 27 dispone “Constituem matérias de interesse específico para a Região, designadamente: a) Política demográfica e estatuto dos residentes; b) Orientação e tutela sobre as autarquias locais, sua demarcação territorial e alteração das suas atribuições ou da competência dos respectivos órgãos, c) Orientação, direcção, coordenação e fiscalização dos serviços e intitutos públicos e das empresas nacionalizadas ou públicas que exerçam a sua actividade exclusivamente na Região, d) Transportes terrestres e transportes marítimos e aéreos entre ilhas, incluindo escalas e tarifas; e) Administração de portos e aeroportos, incluindo impostos e taxas portuárias e aeroportuárias; f) Pescas; g) Agricultura, silvicultura e pecuária; h) Regime jurídico e exploração da terra, incluindo arrendamento rural; i) Política de solos, ordenamento do território e equilíbrio ecológico; j) Recursos hídricos, minerais e termais, l) Energia de produção local; m) Saúde e segurança social; n) Trabalho, emprego e formação profissional; o) Ensinos pré-primário, primário, secundário, medio e superior; p) Classificação, protecção e valorização do património cultural; q) Museus, bibliotecas e arquivos; r) Espectáculos e divertimentos públicos; s) Desportos; t) Turismo e hotelaria; u) Artesanato e folclore; v) Expropiação por utilidade pública, de bens situados na Região, bem como requisição civil; x) Obras públicas e equipamento social; z) Habitação e urbanismo; aa) Comunicação social; bb) Comércio, interno e externo e abastecimentos; cc) Orientação e **contrôle** das importações e exportações; dd) investimento directo estrangeiro e transferências de tecnologia; ee) distribuição de **contrôle** do volume global do crédito; ff) Mobilização das poupanças formadas na Região com vista ao financiamento dos investimentos nela efectuados; gg) Utilização de remessas e poupanças dos emigrantes; hh) **Contrôle** e administração dos meios de pagamento internacionais em circulação na Região, ii) Desenvolvimento industrial; jj) Adaptação do sistema fiscal à realidade económica regional ll) Concessão de benefícios fiscais; mm) Manutenção da ordem pública”.

sean susceptibles de ser reguladas en alguno de sus aspectos por medio de un Tratado internacional. Sin intentar apurar todas las materias posibles de recibir tal tratamiento, es notorio, sin embargo, que de los simples enunciados de aquéllas se deduce que una gran parte de ellas admitiría tal regulación. Advertiremos que el carácter especial (**designadamente**) de dichas materias no agota las posibilidades de existencia de otras materias de interés específico.

Ahora bien, el Estatuto, en la búsqueda de una mayor precisión, añade en el art. 60:

“Tendo em vista o exercício efectivo dos direitos de audição e participação conferidos à Região, o Governo da República e o Governo Regional elaborarão protocolos de colaboração permanente sobre matéria de interesse comum ao Estado e à Região, designadamente sobre:

- a) Situação económica e financeira nacional;
- b) Definição das políticas fiscal, monetária e financeira;
- c) Adesão ou integração do País em organizações económicas internacionais;
- d) Trabalhos preparatórios, acordos, tratados e textos de direito internacional;
- e) Benefícios decorrentes de tratados ou de acordos internacionais que digam directamente respeito à Região;
- f) Lançamento de empréstimos internos;
- g) Prestação de apoios técnicos”.

De este artículo es fácilmente deducible la afirmación de que los Tratados internacionales sobre adhesión o integración de Portugal a organizaciones económicas internacionales vendrían a situarse dentro de los Tratados afectantes a las Regiones Autónomas. Es de reseñar también cómo los protocolos de colaboración permanente pueden ayudar a la institucionalización de un clima de estudio sereno y desapasionado de los intereses de las Regiones Autónomas y del resto del país y al adecuado encuadramiento de todos ellos en el marco del interés estatal. Observemos también el objeto amplio de las materias de protocolo contenidas en el apdo. d): “Trabalhos preparatórios, acordos, tratados e textos de direito internacional”. Mas allá de una primera ambigüedad, podría encontrarse el deseo de no cerrar cauces a las Regiones Autónomas en materia de acompañamiento en la delineación de la actividad exterior. En este sentido, habida cuenta de la audiencia citada en el artículo anterior, de la cual nos ocuparemos después, y del derecho de participación en las negociaciones de

Tratados internacionales que conciernen directamente a la Región, los protocolos de colaboración permanente pudieran ser una vía adecuada para posibilitar un derecho de iniciativa regional impulsor de la acción exterior del Estado en sede de afectación directa a la Región.

El art. 60 es complementado por el art. 61 en los siguientes términos:

“Constituem, designadamente, matérias de direito internacional, geral ou comum, respeitando directamente à Região, para efeitos do artigo anterior:

- a) Utilização do território regional por entidades estrangeiras, em especial para bases militares;
- b) Protocolos celebrados com a NATO e outras organizações internacionais, em especial sobre instalações de natureza militar ou paramilitar;
- c) Adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia;
- d) Lei do mar;
- e) Utilização da Zona Económica Exclusiva;
- f) Plataforma continental;
- g) Poluição do mar;
- h) Conservação e exploração de espécies vivas;
- i) Navegação aérea;
- j) Exploração do espaço aéreo controlado”.

La participación de las Regiones Autónomas en la negociación de Tratados internacionales que afecten directamente a aquéllas encontraría, pues, un abierto abanico de posibilidades. Como hemos visto, no sólo se encuentra con un marco útil para la detección de tales Tratados como es el art. 27 sino que, además, se enuncian en el art. 61 aquellas materias que con un carácter especial afectan directamente a las Azores. Tal vez hubiera sido posible sistematizar mejor las materias apuntadas e incluso aumentar el número de éstas. De todos modos, la concepción abierta de este artículo constituye la vía legal para avanzar en la creación y consolidación, en su caso, de los precedentes pertinentes.

Hemos de resaltar asimismo que la participación en la negociación, por si hubiese alguna duda con respecto al alcance del Término “negociación”, es objeto de aclaración en el art. 62: “A participação nas negociações de tratados e acordos internacionais que digam respeito à Região realizar-se-á através de representação efectiva na delegação nacional que negociar o tratado ou acordo, bem como nas respectivas comissões de execução ou

fiscalização”. Se reafirmaría, como podemos ver, por una parte, el principio de participación en la negociación de Tratados que afecten a la Región y, por otra, el de participación en la ejecución o fiscalización de dichos Tratados mediante, en concreto, la representación regional efectiva en mecanismos institucionales de aplicación o ejecución y control (**Comisiones de ejecución y fiscalización**) (36). Esta última participación en sí no eximiría a las Regiones, como hemos visto en los Estatutos provisionales, de la posibilidad de dictar pertinentemente los Reglamentos que fuesen necesarios para la aplicación de los Tratados, fuesen estos afectantes o no a la Región. Tales asertos parecen derivarse como indicamos anteriormente del art. 229,I,b) de la Constitución y **a fortiori** del art. 26,I,d) del Estatuto, según el cual: “Compete à Assembleia Regional: fazer regulamentos para adequada execução das leis provindas dos Órgãos de Soberania que nao reservem para estes o respectivo poder”.

Por su parte, la participación en los beneficios fue regulada en el art. 84 como sigue: “Os beneficios decorrentes de tratados e acordos internacionais directamente respeitantes à Região, tal como definido no artigo 1.º deste Estatuto, serão afectados a projectos de desenvolvimento desta” (37). Asimismo el Estatuto define en los arts. 26 y 44 el derecho de audiencia ya tratado anteriormente. Este derecho es aquí concebido como perteneciente tanto a la Asamblea Regional como al Gobierno Regional. En efecto, el art. 26,I,m) dispone: “Compete à Assembleia Regional: pronunciar-se, por sua iniciativa ou sob consulta dos órgãos de soberania, relativamente às questões da competência destes que respeitarem à Região”; en los mismos términos, con relación al Gobierno Regional, se expresa el art. 44, r). Resultaría así que en el Estatuto de las Azores se habrían tenido en cuenta, en parte, los reparos que, como hemos examinado, presentaba el derecho de audiencia en los Estatutos provisionales (38). Con todo, estimamos que tal deber-derecho constitucional deberá ser formulado con referencia a un

(36) En conexión con la ejecución hay que traer a colación el art. 59 del Estatuto: “No âmbito das competências próprias dos órgãos regionais, a execução das leis no território da Região, independentemente do órgão de que são originárias, será assegurada pelo Governo Regional”. Significaremos que el art. 59 pertenece al Título IV del Estatuto (Disposiciones especiales sobre relaciones entre los órganos de soberanía y los órganos regionales).

(37) El art. I tiene dos apartados. En el primero se hace referencia a las islas del archipiélago mientras que en el segundo se advierte que la Región Autónoma de las Azores “abrange ainda o mar circundante e seus fundos, definidos como águas territoriais e Zona Económica Exclusiva nos termos da lei”.

(38) Hemos de señalar al respecto que el Reglamento de la Asamblea Regional de las Azores parecería preferentemente estar pensando en la consulta por parte de los órganos de soberanía. Tal aserto pudiera predicarse de los arts. 51 y del Capítulo V

ámbito material de cuestiones que, más allá de la mera excitación voluntaria, obliguen tanto a los órganos de soberanía como a los órganos de gobierno propio de la Región. Con base en lo expuesto, los órganos de soberanía deberán, pues, en relación con los Tratados internacionales objeto de su competencia que sean “referentes” a las Regiones Autónomas, oír los pareceres de los órganos de Gobierno Regional.

Por lo que hemos visto, parece notorio que, en relación con la actividad exterior, de entre los órganos de Gobierno Regional, corresponde un papel más activo al Gobierno. De todos modos, la Asamblea Regional, preciso es reconocerlo, se ha preocupado por que su papel al respecto no quedase reducido al de mero ejercicio de la audiencia. Así, por Resolución aprobada el 5 de mayo de 1981, a propuesta del Presidente de la Asamblea Regional, Alvaro MONJARDINO, ésta creó en su seno la Comisión para Asuntos Internacionales. El texto de la Resolución es como sigue:

“1º— É aditado a seguinte alínea ao nº 1 do art. 27 do Regimento:

• “e) Comissão para os Assuntos Internacionais”.

2º— É inscrito, entre os artigos 31 e 32 do Regimento, un artigo 31-A, com o seguinte texto:

“Compete à Comissão para os Assuntos Internacionais”:

a) Tomar conhecimento, junto dos departamentos competentes, da actividade do Executivo nas áreas a que se referem os artigos 44,p), 60,c), d) e e), 61 e 62 do Estatuto Político Administrativo da Região;

b) Manter “dossiers” actualizados sobre as relações internacionais em curso com incidencia na Região;

c) Dar parecer sobre propostas ou projectos de diplomas ou medidas que respeitem às referidas áreas, e sejam da competência da Assembleia”- (39).

(Parecer bajo consulta de los órganos de soberanía: arts. 194, 195 —en relación con el art. 58 del Estatuto— y 196).

Con relación a nuestras apreciaciones anteriores respecto de la audiencia, subrayaremos que el art. 51 del Estatuto dispone: “1.— O Ministro da República é nomeado pelo Presidente da República, sob proposta do Primeiro-Ministro, ouvidos o Conselho da Revolução e a Assembleia Regional. 2.— O Primeiro-Ministro, antes de formular a sua proposta, consultará o Governo Regional”. Esta audiencia, en lo que corresponde a la Asamblea Regional, aparece regulada en forma un tanto *sui generis* en el art. 194 (Audiencia sobre nombramiento del Ministro de la República) del Reglamento de aquélla.

(39) Por su valor informativo, con respecto a las Azores, en relación con el tema objeto de nuestro estudio, estimamos oportuno recoger el preámbulo de la Propuesta de Resolución, de la cual hemos podido disponer de una copia de los Archivos de la Asamblea Regional:

La Comisión, compuesta por siete miembros como las restantes de la Asamblea Regional, en su primera reunión trató sobre la realización de un censo de los posibles Tratados internacionales afectantes a las Azores. A tal fin, sería pedida la colaboración del Ministerio de Negocios Extranjeros

“I. O direito a participar nas negociações de tratados e acordos internacionais que directamente lhes digam respeito, bem como nos benefícios deles decorrentes (Constit., art. 229-1, l), é uma das mais consideráveis prerrogativas das duas Regiões Autónomas portuguesas. E constitui uma zona do poder regional que não encontra paralelo no Mundo —com uma excepção, aliás mitigada, que seja do nosso conhecimento: um direito análogo, pertencente às Ilhas Farøe”—.

Este direito a participar exerce-se, naturalmente, por via do Executivo Regional, como se mostra explicitado nos arts. 44, p), 60, c), d) e e), 61 e 62 do Estatuto da Região.

Simplemente, isto não significa que a Assembleia Regional se deva, nem sequer possa, alhear-se da maneira e da eficácia com que tal direito é exercitado pelo Governo. Corpo representativo de todos os Acorianos, cabe-lhe vigiar pelo cumprimento do Estatuto e das leis, e apreciar os actos do Governo e da Administração regionais (Estat. art. 26-1, j); os actos e as omissões acrescentaremos, uma vez que o Governo Regional é perante ela responsável (Constit., art. 233-4).

2. Para além de algumas intervenções em cerimónias protocolares de representação nacional ou regional, esta Assembleia só por duas vezes se empenhou directamente em matérias com incidência claramente internacional. Duma vez —em 25 de Novembro de 1976— ao mandar programaticamente o Governo Regional para as negociações para a utilização da Base das Lajes, na sequência de um pedido de voto de confiança que o mesmo Governo lhe apresentara. De uma segunda vez, ao investigar as condições profissionais dos trabalhadores civis daquela Base.

Julgamos que estas duas intervenções foram positivas, e produziram impacto favorável interno e externo, habilitando o Governo com cobertura política e informação técnica que lhe foram, e ainda poderão ser, de bastante utilidade.

Uma terceira intervenção desta Assembleia com incidência internacional terá lugar no corrente mês com a participação de uma deputação parlamentar regional na I Conferencia das Regiões Insulares Europeias.

3. Poderá dizer-se que os poderes de intervenção desta Assembleia em assuntos com conexões internacionais se acham já salvaguardados através da sua Comissão Permanente para os Assuntos Políticos e Administrativos (art. 29,b) do Regimento), ou de alguma Comissão Eventual que lhe é sempre lícito criar, para calquer fim determinado (art. 35-1).

Só que nos parece que a actividade do Governo, hoje simultânea em diversas matérias do foro internacional, justifica, pela sua própria multiplicidade, o trabalho de uma Comissão permanente específica. Na verdade, basta pensar que neste momento estão em curso negociações para salvaguarda dos interesses da Região perante uma anunciada entrada de Portugal na CEE. A região acompanha os

mediante la realización de un **dossier** al respecto. Hasta el momento, sólo tenemos noticia de una respuesta parcial en tal sentido. La Comisión participó asimismo en la Delegación que, compuesta por tres miembros del Gobierno Regional y dos de la Comisión, se desplazó a Souda, Creta, a la

trabalhos atinentes à definição da Lei do Mar. São dramáticos os perigos que ameaçam a Zona Económica Exclusiva, à volta dos Açores —a qual (art. 1-1 do Estatuto) constitui uma extensão do território regional— no que respeita, designadamente, a poluição e envenenamento dos fundos marinhos. Estão em execução programas de apoio financeiro estrangeiro ao desenvolvimento do Arquipélago e à reconstrução das ilhas sinistradas. Existem instalações de NATO nos Açores. Há, em execução, acordos sobre a utilização da base francesa nas Flores, e da base das Lajes por forças norte-americanas. Vários pontos constantes do mandato programático de 25 de Novembro de 1976 não foram considerados no acordo sobre as Lajes de 18 de Junho de 1979, e não há notícia de ulteriores acordos técnicos que sequer existam, e muito menos em termos de levarem em conta esses mesmos pontos. A renovação dos acordos vigentes, aliás, deverá ser preparada com a maior antecedência, a maior informação e o maior cuidado possíveis.

Tudo isto, justifica, a nosso ver, uma permanente e aturada atenção desta Assembleia às questões internacionais que respeitem à Região, permitindo-lhe acompanhar a acção do Governo neste sector, e coadjuvando-lo em termos de suporte político, apoio crítico e contributo informativo.

Para aqueles, que os há, para quem os aco redos internacionais significan apenas uma fonte adicional de proventos financeiros, não é preciso lembrar a parte substancial das receitas próprias que para esta Região advém dos acordos presentemente em vigor.

4. Esta salvaguarda deve, para já, exercer-se através de uma Comissão Permanente, cuja criação agora se propõe. Mas não vai, previsivelmente, esgotar-se através dela. Continua a ser concebível, e até desejável que, caso a caso, sobre problemas específicos com incidências internacionais, se criem Comissões Eventuais para exame ou mesmo acompanhamento de determinadas situações que o justifiquem. E bem assim que deputações da Assembleia se criem, caso a caso, para futura participação em reuniões internacionais.

A Comissão permanente para os Assuntos Internacionais —sem crear qualquer estrutura nova— reflectirá assim a relevância histórica desta Região, em termos estratégicos e económicos. A essa relevância se devem, em boa parte, as instituições autonómicas que temos. Dela se esperam futuras consequências benéficas para o desenvolvimento dos Açores e do seu Povo”.

La apreciación por la Asamblea Regional de los actos del Gobierno Regional en materia internacional habría sido asimismo ponderada por la Procuraduría General de la República: “São, assim, da específica competência dos Governos Regionais os poderes inerentes ao exercício da atribuição das Regiões Autónomas definida na alínea 1) do nº 1 do artigo 229º da Constituição da República, intervindo nesse domínio as Assembleias Regionais em sede de responsabilidade política, perante elas, dos respectivos Governos Regionais (nº 4 do artigo 233º da Constituição, artigo 37º dos Açores, artigo 31º do Estatuto Provisório de Madeira). **Regiões Autónomas-Poderes...**, cit. pág. 146.

reunión plenaria de la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas Europeas celebrada entre el 5 y el 10 de octubre de 1981 (40).

III. REFLEXIONES FINALES.

Valga lo dicho hasta aquí como una visión incompleta del problema objeto de estudio.

Obviamente existen aspectos no tratados en lo por nosotros estudiado. Con todo, no dejaremos de señalar que conscientemente no hemos querido entrar aquí en el análisis de problemas como el desenlace de las posibles líneas de tensión entre el Tratado internacional y el Derecho autonómico. Tal labor exigiría previamente una toma de posición ante la relación entre el Derecho Internacional y el Derecho interno portugués, relación sobre la cual no existe opinión pacífica: “O tratamento constitucional das relações entre o direito interno e o direito internacional tem merecido

El 21 de julio de 1976, el Presidente de la Asamblea Regional había mostrado ya su preocupación por las condiciones laborales de los trabajadores azorianos en la Base de Lajes: “Neste momento, somos particularmente sensíveis às negociações que vierem a desenvolver-se sobre a utilização de bases no nosso Arquipélago, atendendo até ao seu carácter eventual —portanto precário— e às implicações de vária ordem que elas levantam no âmbito regional, as cuais começam com o estatuto dos trabalhadores açorianos, há tantos anos sistemática e incompetentemente negligenciado, e acabam em todo um esquema de promoção sócio-económica da Região —Região que, sabemos-lo serviu e serve ainda de um dos baluartes para a mais poderosa nação do mundo”. “Implantação da Assembleia Regional dos Açores-Palavras do Presidente da Assembleia Regional dos Açores, na sessão preliminar”, *Para uma Autonomia...*, cit. pags. 465.

- (40) El Presidente de la Comisión, a la sazón Presidente de la Asamblea Regional, ha sido recibido como Presidente de ésta en diversos Congresos y Senados estatales en los Estados Unidos. También ha mantenido —al igual que el Presidente del Gobierno Regional— entrevistas en la Secretaría de Estado de dicho país con el apoyo —unido o no de acompañamiento— del Embajador de Portugal. Asimismo, el 6 de julio de 1981, asistió como invitado oficial a la proclamación anual de las leyes de la isla de Man. (“Tynwald Ceremony”). Los viajes al extranjero suelen terminar con una visita al Presidente de la República a fin de informarle al respecto.

Sobre la importancia de las Azores en el contexto internacional, así como del adecuado conocimiento de éste para aquéllas, vid. MONJARDINO: *Os Açores no mundo...*, cit., págs. 80-88.

J.A. PUEYO LOSA habría ponderado la localización geoestratégica de las Azores y la importancia para su población de los recursos de las aguas que bordean sus islas, pronunciándose al respecto por la conveniencia de su caracterización archipelágica desde una perspectiva jurídico-internacional. *El Archipiélago Océánico-Regulación Jurídico-Marítima Internacional*, International Law Association (Sección española), Madrid, 1981, pág. 270.

tradicionalmente do legislador constitucional e da própria doutrina portuguesa uma atenção muito particular, o que poderá ser indiciante também, pelo que toca a esta última, da ausencia de uma unanimidade de pontos de vista relativamente à interpretação dos preceitos constitucionais” (41). Será asimismo necesario avanzar en la definición de la naturaleza y ámbito de la potestad legislativa regional (42).

Evidentemente, tales propósitos desbordarían el marco en el que ha de insertarse nuestra Comunicación. Diremos finalmente, siempre dentro de un deseable ámbito de perfeccionamiento, que el sistema constitucional y autonómico portugués —en materia de conjunción regional-internacional— se ha adelantado si no cronologicamente sí materialmente a otros que con más asiduidad han venido reclamando la atención de los estudiosos del Derecho comparado. Si evidentes son, como hemos podido apreciar, algunos problemas de índole interpretativa —no en grado mayor que en otros supuestos— cabría, con todo, recordar a SANCHEZ AGESTA cuando en los primeros momentos postconstitucionales afirmaba: “Es claro que no se puede pronunciar ningún juicio sobre el valor de este texto hasta tanto que su práctica nos revele, no tanto sus virtudes, o defectos, como la vigencia efectiva de las instituciones que en ella se configuran y aquella parte de su ideología que se encarna en la realidad social portuguesa” (43). Después de todo, como dijo el Vicepresidente de la Asamblea Constituyente Vasco Da GAMA FERNANDES: “E esta a Constituição que foi arrancada das grandes realidades do momento que estamos a viver, naturalmente con lapsos e omissões que vão ser supridos pela experiência e pela ciência, e sobretudo pela experiência...” (44). En definitiva, y en esta

(41) JALLES, M.I.: *Implicações jurídico-constitucionais da adesão de Portugal às Comunidades Europeias*, Centro de Estudos Fiscais da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos, Ministério das Financas, Lisboa, 1980, págs. 79. Vid. asimismo en este libro “A relevância do direito internacional à face da ordem jurídica portuguesa” (págs. 79-100) y “A formação do consentimento do Estado português a obrigarse internacionalmente” (págs. 372-399).

(42) Vid, entre otros, MIRANDA, J.: “A autonomia legislativa regional e o interesse específico das regiões autónomas”, *Estudos sobre a Constituição*, 1º Volume, Lisboa, 1977, págs. 307-316; GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA: *op. cit.*, en particular el Título VII “Regiões Autónomas” págs. 413-416; FERREIRA: *op. cit.*, en particular el Capítulo V “A competência legislativa regional” (págs. 77-102); PEREIRA MENAUT, A.C.: “Cuál es, en la práctica, la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas”, (en particular las págs. 2 y 3 dedicadas a Portugal), *La Ley*, Madrid, martes 15 de Diciembre de 1981, págs. 1-4.

(43) SANCHEZ AGESTA, L.: “Nota sobre la Constitución portuguesa”, *Revista de Derecho Público*, Abril, Mayo, Junio 1977, pág. 340.

(44) *Apud* Constituição Política da República Portuguesa 1976.... *cit*, pág. 7.

línea de realismo, no en vano, como subraya FERREIRA, Miembro de la Comisión Constitucional, la implantación de las Regiones se asienta "sobre una dinámica conflitual, em que se desfrontam a unidade política e a autonomia, cabendo ao órgão específico do controlo da constitucionalidade a árdua tarefa de conseguir o seu equilibrio, delimitando as atribuições dos órgãos centrais e regionais perante dispositivos constitucionais e estatutários de grande amplitude" (45).

LAS RELACIONES ENTRE ENTIDADES TERRITORIALES LIMÍTRFES EN EL MARCO DEL CONVENIO EUROPEO DE 11 DE MAYO DE 1964

por Gloria de ALBIOL ROSCÁ

1. Antecedentes

Las relaciones entre comunidades territoriales pertenecientes a distintos Estados presentan un carácter complejo debido, en especial, a la diversidad de las formas de organización interna. Así, el Tratado de Bruselas de 1964, que regula la cooperación entre las comunidades autónomas de España, alude a la firma en Madrid el 11 de mayo de 1964 del Convenio de la Conferencia de los Gobiernos Europeos representados de las comunidades locales (1).

Las actividades de este Convenio se iniciaron en 1964 con la aprobación de la Directiva 171 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y de la Resolución 47 (1964) de la Conferencia d'Europe, Localité y Régionales de Europa.

En 1965 la Asamblea convocó al Comité de Ministros en Bruselas el Convenio sobre la materia (Recomendación 171 (1965)). Este convenio plantea "antes de todo, el problema de las condiciones económicas al mismo nivel que la cooperación en el plano municipal" en contacto con los "límites fronterizos". Como consecuencia se trata de un

(1) Preámbulo adjunto interno de Derecho internacional público de la Comunidad Autónoma de Galicia.

(45) FERREIRA: op., cit., pág. 9.