Lusíada
Repositório das Universidades Lusíada

Universidades Lusíada

Ferreira, Fausto José de Jesus, 1966-

As comissões de coordenação e desenvolvimento regional na organização administrativa supramunicipal portuguesa

http://hdl.handle.net/11067/8751
https://doi.org/10.34628/VGC0-4N76

Metadados

Data de Publicação 2026

Resumo O presente trabalho analisa a evolução das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) no quadro da organização administrativa supramunicipal portuguesa. Partindo da instabilidade histórica do escalão intermédio entre o município e o Estado, demonstra-se que o sistema português oscilou entre soluções autárquicas débeis e formas de administração regional dependentes do poder central. A análise evidencia que as atuais CCDR, I. P., apesar do expressivo alargamento das respetivas atri...

This paper analyses the evolution of the Regional Coordination and Development Commissions (CCDR) within the framework of the Portuguese supramunicipal administrative organization. Starting from the historical instability of the intermediate tier between municipalities and the State, it is demonstrated that the Portuguese system has oscillated between weak local self-government solutions and forms of regional administration dependent on central government. The analysis shows that the current CCD...

Editor Universidade Lusíada Editora

Palavras Chave Administração local - Portugal, Administração pública - Portugal

Tipo article

Revisão de Pares Não

Coleções [ULL-FD] LD, s. 2, n. 35 (2026)

Esta página foi gerada automaticamente em 2026-11-02T21:25:24Z com informação proveniente do Repositório

http://repositorio.ulusiada.pt

Fausto Ferreira
Universidade Lusíada – Norte (Porto)
ffereira@por.ulusiada.pt
0000-0003-3788-9176

Submetido em 05/05/2026 • Aprovado em 29/05/2026 • Publicado em 29/05/2026

As comissões de coordenação e desenvolvimento regional na organização administrativa supramunicipal portuguesa

Regional coordination and development commissions in the portuguese supramunicipal administrative organization

Resumo: O presente trabalho analisa a evolução das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) no quadro da organização administrativa supramunicipal portuguesa. Partindo da instabilidade histórica do escalão intermédio entre o município e o Estado, demonstra-se que o sistema português oscilou entre soluções autárquicas débeis e formas de administração regional dependentes do poder central. A análise evidencia que as atuais CCDR, I. P., apesar do expressivo alargamento das respetivas atribuições e competências, continuam a traduzir uma lógica de Administração estadual, primeiro direta e, mais recentemente, indireta. Sustenta-se, por isso, que o reforço funcional destas entidades não supriu o défice de legitimidade democrática do nível regional, antes o agravou com a crescente governamentalização do seu órgão executivo. Conclui-se que a superação deste problema reclama a efetiva instituição de entidades territoriais autónomas, concretamente das regiões administrativas consagradas na Constituição.

Palavras-chave: Organização administrativa supramunicipal | Administração estadual | Descentralização administrativa | Subsidiariedade | Administração autónoma territorial | CCDR | Regionalização.

Abstract: This paper analyses the evolution of the Regional Coordination and Development Commissions (CCDR) within the framework of the Portuguese supramunicipal administrative organization. Starting from the historical instability of the intermediate tier between municipalities and the State, it is demonstrated that the Portuguese system has oscillated between weak local self-government solutions and forms of regional administration dependent on central government. The analysis shows that the current CCDR, I.P., despite the significant expansion of their functions and competences, continue to reflect a logic of State administration, initially direct and, more recently, indirect. It is therefore argued that the functional strengthening of these entities has not addressed the deficit of democratic legitimacy at the regional level; rather, it has exacerbated it through the increasing governmentalization of their executive body. It is concluded that overcoming this issue requires the effective establishment of autonomous territorial entities, namely the administrative regions enshrined in the Constitution

Keywords: Supramunicipal administrative organization | State administration | Administrative decentralization | Subsidiarity | Autonomous territorial administration | CCDR | Regionalization.

Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

turnitin Texto submetido à plataforma de deteção de similaridade e plágio Turnitin.

O conteúdo desta obra é da exclusiva responsabilidade do seu autor e não vincula a Fundação Minerva | Universidade Lusíada.

ISSN 2182-4118
e2183-2064

Fausto Ferreira

As comissões de coordenação e desenvolvimento regional na organização administrativa supramunicipal portuguesa

Regional coordination and development commissions in the portuguese supramunicipal administrative organization

doi 10.34628/VGC0-4N76

Sumario:
Introdução. 1. A fragilidade histórica do nível supramunicipal em Portugal. 2. Das regiões de planeamento económico às Comissões de Coordenação Regional. 3. Das CCR às CCDR. 4. A conversão em institutos públicos de regime especial e a reorganização de 2023. 5. As alterações posteriores e a progressiva governamentalização do modelo. 6. Legitimidade democrática, descentralização e regionalização. Conclusão.

Summary:
Introduction. 1. The historical fragility of the supra-municipal level in Portugal. 2. From economic planning regions to Regional Coordination Commissions. 3. From the CCRs to the CCDRs. 4. The conversion into public institutions under a special regime and the 2023 reorganisation. 5. Subsequent changes and the progressive governmentalisation of the model. 6. Democratic legitimacy, decentralisation and regionalisation. Conclusion.

Introdução

A organização administrativa do território português conheceu, ao longo dos séculos XIX, XX e XXI, sucessivas recomposições no que respeita ao nível supramunicipal. Entre a província, o distrito, as regiões-plano, as comissões de coordenação regional e, hoje, as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, I. P., a marca dominante foi a instabilidade do modelo e a persistência de um poder central pouco disposto a partilhar capacidade de decisão com estruturas regionais dotadas de efetiva autonomia.

A análise histórica revela que o escalão intermédio da administração territorial portuguesa raramente foi pensado como verdadeiro espaço de autogoverno, ou, melhor dizendo, de autoadministração. Mesmo quando surgiram entes supramunicipais com personalidade jurídica e órgãos próprios, a sua utilidade prática foi reduzida, quer pela escassez de atribuições e competências, quer pela fragilidade dos meios financeiros e humanos, quer ainda pela subordinação política ao centro decisório estadual (Amaral & Silva, 2019, p. 171; pp. 14-23).

É neste contexto que as CCDR assumem particular relevância. A sua continuidade institucional, desde as regiões de planeamento económico de 1969 até ao atual modelo de institutos públicos de regime especial, faz delas a ex-

periência mais duradoura de administração regional no continente português. Todavia, essa longevidade não significou a transformação do nível regional em verdadeiro poder territorial autónomo. Pelo contrário, a trajetória legislativa demonstra que o Estado foi reforçando a sua presença regional sem romper com a lógica centralista.

O objetivo deste artigo consiste, assim, em reconstituir a evolução das CCDR no âmbito da organização administrativa supramunicipal, identificar as principais mutações do respetivo estatuto jurídico e avaliar criticamente o seu significado à luz da regionalização administrativa prevista na Constituição da República Portuguesa. Parte-se da realidade atual e da constatação de que a densificação funcional destas entidades não resolveu o problema da legitimidade democrática do nível regional e que, em vários momentos, contribuiu mesmo para adiar a concretização de um verdadeiro modelo de administração territorial autónoma.

1. A fragilidade histórica do nível supramunicipal em Portugal

No passado contemporâneo português, província e distrito alternaram como referências centrais da organização territorial supramunicipal. A sua relevância variou consoante os contextos políticos, desde o Constitucionalismo Liberal até à República, ao Estado Novo e ao período democrático inaugurado em 1974 (Oliveira, 2013, pp. 55-65) com a Revolução dos Cravos. Essa oscilação não foi meramente terminológica: correspondeu a diferentes conceções sobre a relação entre o poder central e o território.

Em certos momentos, distrito e província foram configurados como autarquias supramunicipais, com personalidade jurídica e órgãos próprios; noutros, funcionaram apenas como circunscrições administrativas sob direção de representantes do Estado. O distrito conheceu breves fases de autonomia local durante a Monarquia Constitucional, a República e, de forma limitada, entre 1959 e 1974.

Já a província, depois de ter permanecido como mera referência territorial desde a reforma de 1835, foi elevada pela Constituição Política de 1933 e pelo Código Administrativo de 1936-1940 à condição de autarquia local supramunicipal, estatuto que perdeu em 1959, com o restabelecimento da autonomia administrativa distrital. Apesar dessa diversidade, assumida pela sua natureza jurídica, a atuação das autarquias supramunicipais revelou-se, em geral, pouco expressiva. A debilidade do modelo explica-se pela falta de atribuições consistentes, pela exiguidade de recursos financeiros e pela quase inexistência de poder decisório próprio. Não surpreende, por isso, que a doutrina tenha sublinhado a baixa produtividade destas estruturas e a ausência de verdadeira vontade política do poder central em transformá-las em instâncias relevantes de governação

territorial (Amaral & Silva, 2019, p. 171).

As diversas insuficiências demonstradas por este escalão administrativo não conduziram, contudo, à instituição das regiões administrativas no continente. Antes abriu espaço a outra solução: a criação, pelo próprio Estado, de estruturas regionais dependentes da administração estadual, direta ou indireta.

A história das CCDR deve, assim, ser compreendida como continuação desta tendência para substituir um nível autárquico regional por formas de administração estadual (direta e indireta) regionalizada.

2. Das regiões de planeamento económico às Comissões de Coordenação Regional

A origem remota das atuais CCDR, I. P., encontra-se nas regiões de planeamento económico criadas em 1969. Ainda durante o marcelismo (o Estado novo), o problema do planeamento regional voltou ao centro da agenda governativa, depois de antecedentes verificados, designadamente, em projetos apresentados no início da década de 1960 e nas orientações do Plano Intercalar de Fomento. A Lei n.º 2133, de 20 de dezembro de 1967, ao aprovar as bases de organização e execução do III Plano de Fomento, atribuiu ao Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos a competência para aprovar planos de desenvolvimento regional, após audição da Câmara Corporativa (Oliveira, 2019, p. 10).

Em execução dessas bases, o Decreto-Lei n.º 48905, de 11 de março de 1969, instituiu uma orgânica administrativa especificamente vocacionada para o planeamento regional, fora do quadro das autarquias locais. O continente e as ilhas adjacentes foram divididos em regiões e sub-regiões de planeamento, correspondentes ao Norte, Centro, Lisboa, Sul, Açores e Madeira. Tratava-se, porém, de um modelo funcional de planeamento e não de descentralização política. As comissões consultivas regionais então criadas tinham sobretudo missões de coordenação, estudo e preparação dos planos de desenvolvimento, bem como de acompanhamento da respetiva execução. Até abril de 1974, estas comissões desempenharam essencialmente funções consultivas ligadas ao III Plano de Fomento.

Com a mudança de regime a matéria do ordenamento do território transitou para a tutela do Ministério da Administração Interna, que passou igualmente a dirigir a atividade das estruturas regionais de planeamento. A fase posterior a 1974 caracterizou-se, por isso, não por uma rutura com a lógica anterior, mas por uma reorganização da presença regional (local) do Estado.

O Decreto-Lei n.º 342/77, de 19 de agosto, ao aprovar a Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna, abriu caminho à criação das comissões de coordenação técnica regional. Pouco depois, o apoio técnico às autarquias locais foi reforçado através dos Gabinetes de Apoio Técnico, instituídos em 1979, e as

anteriores Comissões de Planeamento Regional passaram a designar-se Comissões de Coordenação Regional (CCR).

O Decreto-Lei n.º 494/79 fixou as cinco áreas territoriais que ainda hoje estruturam o modelo - Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve - e atribuiu às CCR funções de planeamento do desenvolvimento, de coordenação das atividades dos municípios e de fortalecimento da ação local (Oliveira, 2019, p. 12).

A adesão de Portugal às Comunidades Europeias, em 1986, produziu um efeito qualitativo importante. As CCR deixaram de ser apenas instâncias de apoio e coordenação administrativa e passaram a desempenhar funções relevantes na gestão de programas financeiros nacionais e comunitários, bem como nas áreas do planeamento urbanístico, do ordenamento do território e do ambiente. O Decreto-Lei n.º 130/86, de 7 de junho, e a Lei Orgânica aprovada pelo Decreto-Lei n.º 260/89, de 17 de agosto, traduziram esse alargamento material.

No entanto, o reforço das funções das CCR ocorreu em paralelo com uma persistente ausência de regionalização administrativa.

A Constituição de 1976 determinou a criação das regiões administrativas no continente, mas o processo nunca foi concretizado. A revisão constitucional de 1997 veio tornar a instituição em concreto dessas regiões dependente de referendo. Em 1998, as duas perguntas submetidas a votação obtiveram resposta negativa consolidando a permanência de uma solução administrativa dependente do poder político central, em vez de um verdadeiro escalão autárquico regional.

3. Das CCR às CCDR

A criação das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional resultou da opção de fundir as anteriores CCR com as Direções Regionais do Ambiente e do Ordenamento do Território. O Decreto-Lei n.º 104/2003, de 23 de maio, concebeu as novas CCDR como serviços desconcentrados do Estado, dotados de autonomia administrativa e financeira, responsáveis, nas respetivas circunscrições territoriais, pela execução de políticas de ambiente, ordenamento do território, conservação da natureza, utilização sustentável de recursos naturais e apoio às autarquias locais e às suas associações.

A alteração institucional foi relevante, mas não representou uma transformação estrutural do modelo. Mantiveram-se as mesmas cinco regiões de atuação, conservaram-se linhas essenciais de missão e das atribuições, e prosseguiu-se a lógica de administração regional estadual no continente. Mesmo o mecanismo que permitia aos conselhos regionais propor candidatos à presidência das CCDR não alterava um facto decisivo: a nomeação permanecia dependente do Governo. A leitura jurídico-política do diploma mostra, por isso, que

a reforma de 2003 visou racionalizar a presença territorial do Estado e não criar uma instância autónoma de poder regional.

O papel das CCDR foi-se tornando, ainda assim, cada vez mais central no desenho do desenvolvimento regional, na falta de alternativa. A gestão de programas e fundos comunitários, a elaboração e acompanhamento de instrumentos de gestão territorial, a articulação com autarquias, empresas, instituições de ensino superior e entidades da sociedade civil fizeram destas estruturas agentes quase incontornáveis da governação regional. A sua importância prática cresceu tanto na definição de estratégias territoriais como na cooperação inter-regional e transfronteiriça.

A reestruturação de 2007, operada pelo Decreto-Lei n.º 134/2007, integrou-se no Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado e correspondeu a mais uma fase de reajustamento orgânico, com incidência em matérias como os recursos hídricos e com a extinção dos Gabinetes de Apoio Técnico. Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro, aprovou a lei orgânica de base das CCDR enquanto serviços periféricos da administração direta do Estado, conservando-lhes a natureza e o âmbito territorial. Entre as suas atribuições destacavam-se a participação na definição da política de desenvolvimento regional, a execução e fiscalização de políticas ambientais e territoriais, a gestão de responsabilidades associadas à política de coesão e o apoio técnico às autarquias locais.

Neste enquadramento, as CCDR passaram a ser qualificadas como serviços periféricos (locais) da administração direta do Estado, exercendo funções típicas de administração desconcentrada (Gonçalves, 2020, p. 753). Depois da extinção dos governos civis, tornaram-se mesmo o mais relevante serviço da administração local do Estado, quer pela amplitude setorial das suas atribuições, quer pelo seu papel de articulação entre o centro político e o território (Amaral, 2022, p. 296).

Todavia, a centralidade funcional não foi acompanhada de efetiva democratização. O Decreto-Lei n.º 27/2020, de 17 de junho, introduziu um modelo de eleição indireta do presidente por um colégio eleitoral composto por autarcas da respetiva região e previu a indicação de um vice-presidente pelos presidentes de câmara, mantendo outro vice-presidente de designação governamental. Apesar da retórica da democratização, as CCDR continuaram integradas na Administração direta do Estado e, por isso, submetidas ao poder de direção dos membros do Governo, nos termos do regime jurídico da administração direta do Estado. O resultado foi um mecanismo híbrido, sem legitimidade democrática suficiente para converter estas entidades em autêntico poder regional.

4. A conversão em institutos públicos de regime especial e a reorganização de 2023

Um novo momento da trajetória das CCDR ocorreu com o Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio, que as converteu em institutos públicos de regime especial e âmbito regional. O diploma procedeu simultaneamente à transferência de atribuições de vários serviços periféricos da administração direta e indireta do Estado para estas entidades, integrando nelas, designadamente, áreas provenientes das Direções Regionais de Agricultura e Pescas, das Direções Regionais da Cultura e de estruturas ligadas ao licenciamento económico.

A conversão das CCDR em institutos públicos de regime especial e âmbito regional, dotou-as de personalidade jurídica própria, bem como de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, integrando-as na administração indireta do Estado. Na realidade trata-se de prosseguir fins do Estado, indiretamente, através de pessoas coletivas públicas (art. 4.º, n.º 1 da LQIP), com substrato institucional, que o mesmo cria para concretizar os seus próprios fins, mas que atuam na sua dependência (Amaral, 2019, pp. 298-299).

O reforço de atribuições, competências e meios foi significativo. Entre as novas áreas abrangidas figuram domínios como a agricultura, as pescas, a cultura, aspetos do licenciamento industrial, a articulação com as autarquias em matéria de rede escolar, o acompanhamento de instrumentos de gestão territorial de âmbito intermunicipal e municipal, bem como tarefas acrescidas na execução, avaliação e fiscalização de políticas públicas ambientais e territoriais. A missão das CCDR, I. P., passou, assim, a abranger de modo mais amplo a definição e execução de estratégias de desenvolvimento regional, a integração territorial de políticas públicas e a gestão dos programas regionais associados à política de coesão.

A lei orgânica de 2023 (publicada em anexo ao citado diploma) manteve uma estrutura complexa, integrada pelos seguintes órgãos: conselho diretivo; conselho regional; conselho de coordenação intersectorial; conferência de serviços; fiscal único. O conselho diretivo, enquanto órgão executivo, passou a assumir posição nuclear na prossecução da missão institucional, cabendo-lhe dirigir a atividade das CCDR, aprovar planos e assegurar a representação nos mecanismos de governação da política de coesão. O conselho regional, por seu turno, foi (re) configurado como espaço de representação de interesses territoriais, agregando autarcas, representantes de freguesias, ensino superior, setor social e económico, turismo, ambiente, agricultura e pesca, entre outros.

Importa, porém, notar que mesmo neste modelo a legitimidade do centro de decisão regional continuou imperfeito. O presidente do conselho diretivo e parte dos vice-presidentes resultavam de procedimento eleitoral indireto, mas a respetiva designação formal competia ao Conselho de Ministros. Além disso, o

contrato de gestão celebrado pelos membros do conselho diretivo com o ministro que exerce os poderes de superintendência e tutela sobre a CCDR I. P., mantinha uma relação de dependência intensa, incluindo a relevância da avaliação de desempenho para a permanência no cargo.

Em termos materiais, o diploma de 2023 parecia apontar, pelo menos numa primeira análise, para um reforço do papel regional das CCDR, I. P, e para uma eventual aproximação a um modelo intermédio entre mera desconcentração e a *descentralização*. Não se tratava, de qualquer forma, de regionalização administrativa, mas era possível sustentar que se abria uma nova fase de transição, desde que o processo viesse a evoluir para um nível mais exigente de autonomia e responsabilização democrática.

5. As alterações posteriores e a progressiva governamentalização do modelo

A evolução legislativa posterior a 2023 não confirmou, contudo, essa hipótese de abertura. Pelo contrário, as alterações subsequentes evidenciam um reforço do peso governamental no interior dos referidos institutos públicos. A primeira alteração, introduzida pelo Decreto-Lei n.º 114/2023, de 4 de dezembro, incidiu sobre a composição do conselho diretivo e sobre os cargos de direção intermédia, sem pôr em causa a arquitetura geral do diploma.

Os últimos dois Governos foram responsáveis por mudanças mais profundas. O Decreto-Lei n.º 68/2024, de 8 de outubro, revogou o regime relativo ao patrocínio judiciário (a partir de 1 de janeiro de 2025, conforme alínea b) do artigo 25.º). Mas a alteração substancial verificou-se com o Decreto-Lei n.º 103/2024, de 6 de dezembro, que reforçou expressamente a participação das CCDR na formulação e execução das políticas públicas nas áreas da agricultura, do desenvolvimento rural e das pescas. Para além da ampliação material das atribuições, o diploma modificou o artigo 6.º, n.º 2, da lei orgânica, passando o contrato-programa a ser elaborado pelos membros do Governo responsáveis pela coesão territorial e pela agricultura e pescas, sem a mesma lógica de articulação institucional com a própria CCDR, I. P..

No plano orgânico, a mesma alteração elevou o número de vice-presidentes e, sobretudo, introduziu um dado politicamente decisivo: um vice-presidente passou a ser designado sob proposta do membro do Governo responsável pela agricultura e pescas, ficando diretamente ligado aos departamentos regionais correspondentes. A articulação funcional dos serviços centrais ministeriais com os serviços operativos das CCDR passou a fazer-se, precisamente, através desse vice-presidente. Em paralelo, admitiu-se a cessação do respetivo mandato por resolução do Conselho de Ministros, sob proposta do ministro da tutela setorial. O modelo de governação começava a alterar-se novamente.

O Decreto-Lei n.º 117/2025, de 5 de novembro, aprofundou esta lógica ao integrar de modo expresso a componente educativa. A missão das CCDR passou a incluir o planeamento das políticas públicas na área da educação e da formação profissional não superiores, bem como o acompanhamento da organização e do funcionamento das escolas, em articulação com municípios, comunidades intermunicipais e demais estruturas da área governativa da educação. Correspondentemente, foram introduzidas novas atribuições respeitantes ao planeamento da rede escolar, da oferta formativa, das instalações e equipamentos escolares, assim como à monitorização de políticas educativas.

A alteração mais profunda ocorreu, todavia, com o Decreto-Lei n.º 131/2025, de 24 de dezembro. O diploma acrescentou à missão das CCDR a participação no planeamento das políticas públicas na área da saúde, nomeadamente em programas regionais de saúde pública, grandes investimentos em infraestruturas e equipamentos médicos pesados e iniciativas transfronteiriças neste domínio. As atribuições foram significativamente ampliadas com a integração de matérias relativas ao planeamento de infraestruturas de saúde, candidaturas a fundos comunitários, preparação para emergências de saúde pública, promoção da saúde mental e cooperação transfronteiriça.

Simultaneamente, o artigo 6.º, n.º 2, passou a prever que o contrato-programa fosse elaborado pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas da coesão territorial, educação, saúde, ambiente, cultura e agricultura e pescas. Mais expressiva ainda foi a mudança na composição do conselho diretivo: este passou a ser formado por um presidente e sete vice-presidentes, dos quais apenas dois resultam de processo eleitoral, sendo os restantes designados, ouvido o presidente, sob proposta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas setoriais referidas.

Deste modo, a estrutura dirigente das CCDR foi sendo progressivamente ocupada por vice-presidentes funcionalmente ligados a ministérios específicos, com possibilidade de cessação de mandato por iniciativa desses mesmos setores governativos. A consequência jurídica e política é clara: a governação das CCDR deixou de poder ser apresentada, ainda que imperfeitamente, como embrião de uma governação territorial mais autónoma. Refira-se que as CCDR, I. P., correspondem às NUTS II[1], sendo que este nível é usado para a aplicação de políticas regionais (correspondendo a regiões administrativas ou agrupamentos de regiões). Assim, as CCDR, I. P., assumem hoje a forma de plataforma regional de coordenação intersectorial fortemente governamentalizada, onde o poder político central reforça a sua capacidade de comando territorial.

[1] A nomenclatura NUTS é um sistema hierárquico com base no qual se divide o território da UE em diferentes níveis, para fins estatísticos: NUTS I, NUTS II e NUTS III, cada um correspondendo a uma escala geográfica específica. Cf., sobre a matéria: Regulamento Delegado (UE) 2023/674, da Comissão, de 26 de dezembro de 2022, que altera os anexos do Regulamento (CE) nº 1059/2003, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio de 2003, relativo à instituição de uma Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS), alterando a classificação NUTS (com base no qual se criaram duas novas NUTS II em Portugal).

6. Legitimidade democrática, descentralização e regionalização

A importância estratégica das CCDR, I. P., designadamente no plano do desenvolvimento regional, exigia um maior grau de autonomia ao nível da sua governação, o que existia originariamente no diploma que as criou, mas os referidos institutos públicos foram perdendo essa autonomia para ficarem mais dependentes do Governo.

Porém, a questão central que emerge desta evolução é a da (falta de) legitimidade democrática do nível da governação regional. O progressivo alargamento das atribuições das CCDR demonstra que o Estado reconhece a existência de um espaço regional relevante para a execução de políticas públicas complexas. Contudo, esse reconhecimento estratégico não foi acompanhado da criação (ou manutenção) de uma governação das CCDR, I.P, legitimada pela eleição maioritária dos membros dos seus órgãos, pelo contrário, os eleitos passaram a ser uma minoria.

Mesmo no modelo inicial previsto no Decreto-Lei n.º 36/2023, em que o presidente e dois vice-presidentes resultam formalmente de procedimentos eletivos indiretos, a ação do conselho diretivo permanecia muito condicionada pela intervenção intensa do Governo, através dos poderes de superintendência e de tutela administrativa (Amaral, 2022, p. 323). Essa intervenção do Governo intensificou-se recentemente com os contratos de gestão, bem como com a crescente presença de vice-presidentes sectorialmente designados diretamente por membros do Governo. Em termos materiais, a atividade das CCDR continua dependente do Estado-Administração e dos ministérios que controlam os respetivos domínios de intervenção.

Acresce que a transferência, nos últimos anos, de várias atribuições e respetivas competências para municípios, áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais (sendo que estas entidades intermunicipais correspondem a NUTS III), também não resolve o problema do escalão regional, nem elimina a necessidade de um nível de administração autónoma territorial regional. Saliente-se a propósito que, mesmo tratando-se de realidades distintas, com escalas muito diferentes do ponto de vista da gestão do território, qualquer que seja o modelo adotado de administração (centralizado ou descentralizado, concentrado ou desconcentrado), as CIM's têm uma eficácia muito relativa em termos de governação intermunicipal. Qualquer empreendimento comum com algum relevo, incluindo as mais insignificantes alterações que sempre têm de ter lugar durante esse processo, tem de ser previamente aprovado por todas as assembleias municipais, tendo de lá voltar (a todas elas) a mais pequena alteração que se efetue. Neste contexto, facilmente se pode aferir que os Presidentes de Câmara nada conseguem decidir em conjunto, por não terem competências a esse nível. Trata-se de uma mera modalidade de cooperação intermunicipal, com todas as dificuldades inerentes no plano deliberativo.

Destarte, a permanência das CCDR, I. P., mesmo com atribuições e poderes reforçados, não satisfaz cabalmente as legítimas aspirações das populações à participação em decisões que as afetam diretamente em termos regionais. A sua natureza, seja como administração direta, seja, atualmente, como administração indireta do Estado, impede-as de se democratizarem, de serem legitimadas pelo voto popular. Podem, com o apoio da tutela, coordenar, planear, articular e executar; não podem, porém, substituir a legitimidade democrática própria de uma região administrativa constitucionalmente instituída. As CCDR, I. P., não são instrumentos que permitam a concretização do princípio constitucional da descentralização *democrática* da Administração Pública (art. 6.º, n.º 1), traduzindo, pelo contrário, um instrumento de bloqueio à criação das regiões administrativas (Amaral, & Silva, 2019, p. 124).

A solução estrutural, reside, assim, na concretização da regionalização prevista na Constituição. Essa reforma implicará a transferência de atribuições e competências de âmbito regional, atualmente exercidas pelo Estado, indiretamente, através das CCDR, I.P., para as (futuras) regiões administrativas dotadas de órgãos próprios, autonomia política, administrativa e financeira. Só deste modo se poderão realizar de forma consequente os princípios da descentralização e da subsidiariedade, promovendo simultaneamente o desenvolvimento regional e a coesão territorial.

Conclusão

A evolução das CCDR confirma a persistência de um traço estrutural da organização administrativa portuguesa: a preferência por centralizar os centros de decisão ao nível regional os quais têm ficado (no continente) entregues à Administração estadual (direta ou indireta) em detrimento da instituição de um verdadeiro escalão autárquico regional. Desde as regiões de planeamento económico de 1969 até às atuais CCDR, I. P., o Estado foi sucessivamente adaptando a sua presença territorial, reforçando funções e competências, mas sem romper com a lógica centralista que historicamente marcou a governação do território.

A criação das CCR e, mais tarde, das CCDR permitiu organizar o planeamento, a coordenação intersectorial e a gestão de fundos e políticas públicas em escala regional. Porém, esse reforço funcional não se traduziu, na realidade, em descentralização da administração pública. Mesmo quando se ensaiaram mecanismos de eleição indireta, o centro de gravidade do modelo permaneceu no Governo, primeiro por via da direção própria da administração direta e, depois, através de fortes poderes de intervenção, que lhe permite nomear e exonerar os seus dirigentes, bem como sujeitar essas entidades públicas aos poderes de superintendência e tutela do Governo (art. 199.º, al. d) da CRP).

As alterações legislativas posteriores a 2023 acentuaram este movimento centralizador. A ampliação das atribuições em áreas como a agricultura, a educação e a saúde foi acompanhada por uma redefinição do conselho diretivo em sentido cada vez mais governamentalizado.

Por outro lado, a proliferação de atribuições e de competências em domínios em que a administração local e as entidades intermunicipais também intervêm diretamente, cria uma acrescida dificuldade de governação ao nível regional, que em última instância promove, ainda, mais a centralização.

Assim, as CCDR consolidaram-se como instâncias regionais indispensáveis para a execução de políticas públicas, mas perderam quase toda a aptidão para serem consideradas como *uma* etapa transitória de preparação para a implementação de um modelo de administração autónoma regional.

Em termos jurídico-constitucionais, a conclusão impõe-se: a legitimidade democrática do nível regional não pode ser alcançada por via da mera multiplicação de atribuições e competências de entidades dependentes do Administração do Estado (direta ou indireta). Ela exige a efetiva criação das regiões administrativas previstas na CRP, com transferência para estas das funções, e dos respetivos poderes, hoje concentradas nas CCDR, I.P.

Entendemos que somente uma mudança de paradigma no sentido assinalado permitirá substituir a atual governação territorial de âmbito regional, dependente do Estado, por uma administração autónoma territorial, democraticamente legitimada e orientada para a coesão territorial nacional, bem como para o desenvolvimento regional, no cumprimento do desígnio constitucional.

Referências bibliográficas

AMARAL, D. F. (2022). *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 4ª Edição, reimpressão. Almedina.

AMARAL, D. F., & Silva, J. P. (2019), Estudo aprofundado sobre a problemática da regionalização, Volume I, Regiões Administrativas, Desconcentração e Deslocalização, apresentado à «Comissão Independente para a Descentralização». https://www.parlamento.pt/Paginas/2019/julho/relatoriocomissaoindependentedescentralizacao.aspx

OLIVEIRA, A. C. (2013). *Direito das Autarquias Locais*. 2ª Edição. Coimbra Editora.

OLIVEIRA, L. V. (2019). Descentralizar o Estado, Reforçar as Regiões. Sessão Evocativa dos 50 Anos da CCDR-N. *Cadernos CCDR-N*, N.º 1. https://www.ccdr-n.pt/publicacao/institucional/descentralizar-o-estado-reforcar-as-regioes-discurso-de-luis-valente-de-oliveira-nos-50-anos-da-ccdr-n-1463

GONÇALVES, P. C. (2020). *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I. Almedina.

(English version) [1]

Introduction

The administrative organisation of Portuguese territory underwent successive reorganisations at the supra-municipal level throughout the 19th, 20th and 21st centuries. From the province, the district, the planning regions, the regional coordination committees and, today, the Regional Coordination and Development Committees, I.P., the defining feature has been the instability of the model and the persistence of a central government reluctant to share decision-making powers with regional structures endowed with effective autonomy.

Historical analysis reveals that the intermediate level of Portuguese territorial administration was rarely conceived as a genuine sphere of self-government, or, rather, of self-administration. Even when supra-municipal bodies with legal personality and their own governing bodies emerged, their practical usefulness was limited, due to a lack of powers and responsibilities, the fragility of financial and human resources, and political subordination to the central government's decision-making body (Amaral & Silva, 2019, pp. 14–23; pp. 10–24).

It is in this context that the CCDRs take on particular significance. Their institutional continuity, from the economic planning regions of 1969 to the current model of public institutes under a special regime, makes them the longest-standing example of regional administration on the Portuguese mainland. However, this longevity has not meant the transformation of the regional level into a truly autonomous territorial power. On the contrary, the legislative trajectory shows that the State has reinforced its regional presence without breaking with the centralist logic.

The aim of this article is therefore to reconstruct the evolution of the CCDRs within the framework of supra-municipal administrative organisation, to identify the main changes in their legal status, and to critically assess their significance in light of the administrative regionalisation provided for in the Constitution of the Portuguese Republic. It begins with the current reality and the observation that the functional consolidation of these bodies has not resolved the problem of the

[1] In this English-language version of the text, almost all the titles in the bibliography have also been translated into English to give the reader an idea of the content of the works cited by the author, and not because they are necessarily written in English. If the reader wishes to consult or cite the work, they should therefore look for it using the title given in the untranslated version of the text, as this is the title of the work actually used by the author

democratic legitimacy of the regional level and that, at various points, it has even contributed to delaying the realisation of a genuine model of autonomous territorial administration.

1. The historical fragility of the supra-municipal level in Portugal

In Portugal's recent past, the province and the district have alternated as central references for supra-municipal territorial organisation. Their relevance varied according to political contexts, from Liberal Constitutionalism through to the Republic, the Estado Novo and the democratic period inaugurated in 1974 (Oliveira, 2013, pp. 55–65) with the Carnation Revolution. This fluctuation was not merely terminological: it corresponded to different conceptions of the relationship between central power and the territory.

At certain times, districts and provinces were constituted as supra-municipal local authorities, with legal personality and their own governing bodies; at others, they functioned merely as administrative districts under the direction of state representatives. The district experienced brief periods of local autonomy during the Constitutional Monarchy, the Republic and, to a limited extent, between 1959 and 1974.

The province, however, having remained a mere territorial reference since the 1835 reform, was elevated by the 1933 Political Constitution and the 1936–1940 Administrative Code to the status of a supra-municipal local authority, a status it lost in 1959 with the re-establishment of district administrative autonomy. Despite this diversity, inherent in their legal nature, the activities of supra-municipal authorities have generally proved to be of little significance. The weakness of the model can be explained by the lack of consistent powers, the scarcity of financial resources and the virtual absence of any decision-making power of their own. It is therefore not surprising that legal scholarship has highlighted the low productivity of these structures and the absence of any real political will on the part of central government to transform them into relevant bodies of territorial governance (Amaral & Silva, 2019, p. 171).

The various shortcomings demonstrated by this administrative tier did not, however, lead to the establishment of administrative regions on the mainland. Instead, it paved the way for another solution: the creation, by the State itself, of regional structures dependent on the state administration, either directly or indirectly.

The history of the CCDRs should thus be understood as a continuation of this trend towards replacing a regional local government level with forms of regionalised state administration (direct and indirect).

2. From economic planning regions to Regional Coordination Commissions

The distant origins of the current CCDR, I. P., lie in the economic planning regions created in 1969. Even during the Marcelist era (the Estado Novo), the issue of regional planning returned to the centre of the government's agenda, following earlier developments, notably in projects presented in the early 1960s and in the guidelines of the Interim Development Plan. Law No. 2133 of 20 December 1967, in approving the organisational and implementation framework for the Third Development Plan, conferred upon the Council of Ministers for Economic Affairs the power to approve regional development plans, following consultation with the Corporate Chamber (Oliveira, 2019, p. 10).

In implementation of these principles, Decree-Law No. 48905 of 11 March 1969 established an administrative structure specifically dedicated to regional planning, outside the framework of local authorities. The mainland and the adjacent islands were divided into planning regions and sub-regions, corresponding to the North, Centre, Lisbon, South, Azores and Madeira. This was, however, a functional model of planning rather than political decentralisation. The regional advisory committees established at that time were primarily tasked with coordinating, studying and preparing development plans, as well as monitoring their implementation. Until April 1974, these committees essentially performed advisory functions linked to the Third Development Plan.

With the change of regime, responsibility for spatial planning passed to the Ministry of Internal Administration, which also took charge of the activities of the regional planning structures. The post-1974 period was therefore characterised not by a break with the previous approach, but by a reorganisation of the State's regional (local) presence.

Decree-Law No. 342/77 of 19 August, by approving the Organic Law of the Ministry of Internal Administration, paved the way for the creation of regional technical coordination committees. Shortly afterwards, technical support for local authorities was strengthened through the Technical Support Offices, established in 1979, and the former Regional Planning Commissions ( ) were renamed Regional Coordination Commissions (CCR).

Decree-Law No. 494/79 established the five territorial areas that still form the basis of the model today – North, Centre, Lisbon and the Tagus Valley, Alentejo and Algarve – and assigned the CCRs the functions of development planning, coordination of municipal activities and strengthening of local action (Oliveira, 2019, p. 12).

Portugal's accession to the European Communities in 1986 had a significant qualitative impact. The CCRs ceased to be merely bodies for administrative support and coordination and began to perform key roles in the management of national and Community financial programmes, as well as in the areas of urban

planning, spatial planning and the environment. Decree-Law No. 130/86 of 7 June and the Organic Law approved by Decree-Law No. 260/89 of 17 August reflected this substantive expansion.

However, the strengthening of the CCRs' functions occurred in parallel with a persistent lack of administrative regionalisation.

The 1976 Constitution provided for the creation of administrative regions on the mainland, but the process was never implemented. The 1997 constitutional revision made the actual establishment of these regions subject to a referendum. In 1998, the two questions put to the vote were rejected, consolidating the continuation of an administrative solution dependent on central political power, rather than a genuine regional self-governing tier.

3. From the CCRs to the CCDRs

The creation of the Regional Coordination and Development Commissions resulted from the decision to merge the former CCRs with the Regional Directorates for the Environment and Spatial Planning. Decree-Law No. 104/2003 of 23 May established the new CCDRs as decentralised State services, endowed with administrative and financial autonomy, responsible, within their respective territorial areas, for the implementation of policies on the environment, spatial planning, nature conservation, the sustainable use of natural resources and support for local authorities and their associations.

The institutional change was significant, but it did not represent a structural transformation of the model. The same five regions of operation were retained, the essential lines of mission and responsibilities were preserved, and the logic of state regional administration on the mainland continued. Even the mechanism allowing regional councils to propose candidates for the presidency of the CCDRs did not alter a decisive fact: appointment remained dependent on the Government. A legal and political reading of the legislation therefore shows that the 2003 reform aimed to rationalise the State's territorial presence rather than to create an autonomous body of regional power.

The role of the CCDRs nevertheless became increasingly central to the design of regional development, in the absence of any alternative. The management of EU programmes and funds, the development and monitoring of territorial management tools, and coordination with local authorities, businesses, higher education institutions and civil society organisations made these structures almost indispensable agents of regional governance. Their practical importance grew both in the definition of territorial strategies and in inter-regional and cross-border cooperation.

The 2007 restructuring, implemented by Decree-Law No. 134/2007, formed part of the Central State Administration Restructuring Programme and repre-

sented a further phase of organisational realignment, focusing on matters such as water resources and the abolition of the Technical Support Offices. Subsequently, Decree-Law No. 228/2012 of 25 October approved the basic organic law of the CCDRs as peripheral services of the direct administration of the State, preserving their nature and territorial scope. Among their responsibilities were participation in defining regional development policy, the implementation and monitoring of environmental and territorial policies, the management of responsibilities associated with cohesion policy, and technical support to local authorities.

Within this framework, the CCDRs came to be classified as peripheral (local) services of the State's direct administration, performing functions typical of decentralised administration (Gonçalves, 2020, p. 753). Following the abolition of civil governments, they even became the most significant service of the State's local administration, both due to the broad sectoral scope of their responsibilities and their role in liaising between the political centre and the territory (Amaral, 2022, p. 296).

However, this functional centrality was not accompanied by effective democratisation. Decree-Law No. 27/2020 of 17 June introduced a model of indirect election of the president by an electoral college composed of mayors from the respective region and provided for the appointment of a vice-president by the mayors, whilst retaining another vice-president appointed by the government. Despite the rhetoric of democratisation, the CCDRs remained integrated into the direct administration of the State and were therefore subject to the managerial authority of members of the Government, in accordance with the legal framework governing the direct administration of the State. The result was a hybrid mechanism, lacking sufficient democratic legitimacy to transform these bodies into genuine regional authorities.

4. The conversion into special-status public institutes and the reorganisation of 2023

A new phase in the history of the CCDRs began with Decree-Law No. 36/2023 of 26 May, which converted them into public institutes under a special regime with a regional remit. The legislation simultaneously transferred the responsibilities of various peripheral services from the direct and indirect administration of the State to these entities, integrating into them, in particular, areas from the Regional Directorates for Agriculture and Fisheries, the Regional Directorates for Culture and structures linked to economic licensing.

The conversion of the CCDRs into public institutes with special status and a regional remit endowed them with their own legal personality, as well as administrative, financial and patrimonial autonomy, integrating them into the State's indirect administration. In reality, this involves pursuing the State's objectives in-

directly through public legal entities (Article 4(1) of the LQIP), with an institutional framework that the State creates to achieve its own objectives, but which operate under its authority (Amaral, 2019, pp. 298–299).

The strengthening of powers, competences and resources was significant. Among the new areas covered are sectors such as agriculture, fisheries, culture, aspects of industrial licensing, coordination with local authorities regarding the school network, monitoring of inter-municipal and municipal territorial management instruments, as well as additional tasks in the implementation, evaluation and oversight of environmental and territorial public policies. The remit of the CCDR, I. P., thus came to encompass, more broadly, the definition and implementation of regional development strategies, the territorial integration of public policies, and the management of regional programmes associated with cohesion policy.

The Organic Law of 2023 (published as an annex to the aforementioned act) retained a complex structure, comprising the following bodies: the Executive Board, the Regional Council, the Inter-sectoral Coordination Council, the Services Conference and the Sole Auditor. The executive board, as the executive body, came to assume a central role in the pursuit of the institutional mission, being responsible for directing the activities of the CCDRs, approving plans and ensuring representation in the governance mechanisms of cohesion policy. The regional council, for its part, was (re)configured as a forum for representing territorial interests, bringing together local authorities, representatives of parishes, higher education, the social and economic sectors, tourism, the environment, agriculture and fisheries, amongst others.

It should be noted, however, that even in this model the legitimacy of the regional decision-making centre remained imperfect. The chair of the executive board and some of the vice-chairs were elected through an indirect electoral process, but their formal appointment was the responsibility of the Council of Ministers. Furthermore, the management contract entered into by the members of the executive board with the minister exercising supervisory and regulatory powers over the CCDR I. P. maintained a relationship of intense dependence, including the significance of performance appraisal for continued tenure.

In practical terms, the 2023 legislation appeared, at least at first glance, to point towards a strengthening of the regional role of the CCDR, I. P., and towards a possible move towards an intermediate model between mere deconcentration and *decentralisation*. It was not, in any case, a matter of administrative regionalisation, but it was possible to argue that a new phase of transition was beginning, provided that the process evolved towards a higher level of autonomy and democratic accountability.

5. Subsequent amendments and the progressive governmentisation of the model

Legislative developments after 2023 did not, however, confirm this hypothesis of an opening. On the contrary, subsequent amendments reveal a strengthening of the government's influence within these public institutions. The first amendment, introduced by Decree-Law No. 114/2023 of 4 December, focused on the composition of the board of directors and on middle management positions, without calling into question the general structure of the legislation.

The last two governments were responsible for more far-reaching changes. Decree-Law No. 68/2024 of 8 October repealed the scheme relating to legal aid (with effect from 1 January 2025, in accordance with Article 25(b)). However, the substantial change came with Decree-Law No. 103/2024 of 6 December, which expressly strengthened the participation of the CCDRs in the formulation and implementation of public policies in the areas of agriculture, rural development and fisheries. In addition to the substantive expansion of its remit, the decree-law amended Article 6(2) of the organic law, with the programme contract now being drawn up by the members of the Government responsible for territorial cohesion and for agriculture and fisheries, without the same logic of institutional coordination with the CCDR, I. P. itself.

At the organisational level, the same amendment increased the number of vice-presidents and, above all, introduced a politically decisive change: a vice-president was henceforth appointed on the proposal of the member of the Government responsible for agriculture and fisheries, and was directly linked to the corresponding regional departments. The functional coordination between central ministerial services and the operational services of the CCDRs came to be carried out precisely through this vice-president. At the same time, provision was made for the termination of the respective term of office by resolution of the Council of Ministers, upon a proposal from the minister responsible for the sector. The governance model was beginning to change once again.

Decree-Law No. 117/2025 of 5 November further developed this approach by explicitly incorporating the educational component. The mission of the CCDRs came to include the planning of public policies in the area of non-higher education and vocational training, as well as the monitoring of the organisation and functioning of schools, in coordination with municipalities, intermunicipal communities and other structures within the government's education sector. Accordingly, new responsibilities were introduced regarding the planning of the school network, training provision, school facilities and equipment, as well as the monitoring of educational policies.

The most significant change, however, occurred with Decree-Law No. 131/2025 of 24 December. The legislation added to the CCDRs' remit the partici-

pation in the planning of public policies in the health sector, notably in regional public health programmes, major investments in infrastructure and heavy medical equipment, and cross-border initiatives in this field. Their remit was significantly expanded to include matters relating to the planning of health infrastructure, applications for EU funds, preparedness for public health emergencies, the promotion of mental health, and cross-border cooperation.

At the same time, Article 6(2) now provides that the programme contract is to be drawn up by the members of the Government responsible for territorial cohesion, education, health, the environment, culture, and agriculture and fisheries. Even more significant was the change in the composition of the governing board: this now consists of a president and seven vice-presidents, of whom only two are elected, with the remainder being appointed, after consultation with the president, on the proposal of the members of the Government responsible for the aforementioned sectors.

Consequently, the CCDR's leadership structure has gradually been filled by vice-presidents functionally linked to specific ministries, with the possibility of their terms being terminated at the initiative of those very same government sectors. The legal and political consequence is clear: the governance of the CCDRs can no longer be presented, albeit imperfectly, as the embryo of a more autonomous form of territorial governance. It should be noted that the CCDRs, I. P., correspond to NUTS II[2] , and this level is used for the implementation of regional policies (corresponding to administrative regions or groupings of regions). Thus, the CCDRs (public institutions) now take the form of a highly government-controlled regional platform for intersectoral coordination, where central political power reinforces its capacity for territorial control.

6. Democratic legitimacy, decentralisation and regionalisation

The strategic importance of the CCDRs, I. P., particularly in terms of regional development, required a greater degree of autonomy in their governance, which was originally provided for in the legislation that established them; however, these public institutes have gradually lost this autonomy, becoming more dependent on the Government.

However, the central issue arising from this development is that of the (lack of) democratic legitimacy at the regional governance level. The gradual expansion of the CCDR's remit demonstrates that the State recognises the existence

[2] The NUTS classification is a hierarchical system on the basis of which the territory of the EU is divided into different levels for statistical purposes: NUTS I, NUTS II and NUTS III, each corresponding to a specific geographical scale. See, on this subject: Commission Delegated Regulation (EU) 2023/674 of 26 December 2022 amending the annexes to Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS), amending the NUTS classification (on the basis of which two new NUTS II regions were created in Portugal).

of a relevant regional sphere for the implementation of complex public policies. However, this strategic recognition has not been accompanied by the creation (or maintenance) of a governance structure for the CCDRs, I.P., legitimised by the majority election of the members of its bodies; on the contrary, elected members have come to represent a minority.

Even in the initial model set out in Decree-Law No. 36/2023, in which the president and two vice-presidents are formally appointed through indirect electoral procedures, the actions of the executive board remained heavily constrained by intense government intervention, through powers of supervision and administrative oversight (Amaral, 2022, p. 323). This government intervention has recently intensified with management contracts, as well as with the growing presence of sector-specific vice-presidents appointed directly by members of the government. In practical terms, the activities of the CCDRs remain dependent on the State-Administration and the ministries that control their respective areas of intervention.

Furthermore, the transfer in recent years of various responsibilities and corresponding powers to municipalities, metropolitan areas and intermunicipal communities (where these intermunicipal entities correspond to NUTS III) does not resolve the problem at the regional level, nor does it eliminate the need for a level of autonomous regional territorial administration. It should be noted in this regard that, even though these are distinct entities with very different scales from the perspective of territorial management, whatever the model of administration adopted (centralised or decentralised, concentrated or deconcentrated), the CIMs have only very limited effectiveness in terms of inter-municipal governance. Any joint undertaking of any significance, including the most minor changes that inevitably occur during the process, must first be approved by all municipal assemblies, and even the smallest change made must be returned to them (all of them). In this context, it is easy to see that mayors cannot decide anything collectively, as they lack the powers to do so at that level. This is merely a form of inter-municipal cooperation, with all the inherent difficulties in terms of decision-making.

Thus, the continued existence of the CCDR, I. P., even with enhanced responsibilities and powers, does not fully satisfy the legitimate aspirations of the population to participate in decisions that directly affect them at a regional level. Their nature, whether as direct administration or, currently, as indirect administration of the State, prevents them from becoming democratic or being legitimised by the popular vote. With the support of the supervisory authority, they can coordinate, plan, organise and implement; they cannot, however, replace the democratic legitimacy inherent in a constitutionally established administrative region. The CCDRs, I. P., are not instruments that enable the realisation of the constitutional principle of the *democratic* decentralisation of public administration (Article 6(1)), but rather constitute an instrument that blocks the creation of administrative regions (Amaral & Silva, 2019, p. 124).

The structural solution therefore lies in the implementation of the regionalisation provided for in the Constitution. This reform will entail the transfer of regional powers and responsibilities—currently exercised by the State, indirectly, through the CCDR, I.P.—to the (future) administrative regions, which will have their own governing bodies and political, administrative and financial autonomy. Only in this way can the principles of decentralisation and subsidiarity be consistently implemented, whilst simultaneously promoting regional development and territorial cohesion.

Conclusion

The evolution of the CCDRs confirms the persistence of a structural feature of the Portuguese administrative organisation: a preference for centralising decision-making centres at the regional level, which (on the mainland) have been left in the hands of the State administration (directly or indirectly) to the detriment of establishing a genuine regional local government tier. From the economic planning regions of 1969 to the current CCDRs, I. P., the State has successively adapted its territorial presence, strengthening functions and competences, but without breaking with the centralist logic that has historically characterised the governance of the territory.

The creation of the CCRs and, later, the CCDRs made it possible to organise planning, cross-sectoral coordination and the management of funds and public policies at a regional level. However, this functional strengthening did not, in reality, translate into the decentralisation of public administration. Even when mechanisms for indirect election were trialled, the centre of gravity of the model remained with the Government, first through the direct administration's own management and, subsequently, through strong powers of intervention, which allow it to appoint and dismiss their leaders, as well as subject these public bodies to the Government's powers of supervision and oversight (Article 199(d) of the CRP).

Legislative changes after 2023 accentuated this centralising trend. The expansion of powers in areas such as agriculture, education and health was accompanied by a redefinition of the governing board in an increasingly government-led direction.

On the other hand, the proliferation of powers and responsibilities in areas where local government and inter-municipal bodies also intervene directly creates increased difficulties for governance at the regional level, which ultimately promotes even greater centralisation.

Thus, the CCDRs have established themselves as indispensable regional bodies for the implementation of public policies, but have lost almost all capacity to be regarded as *a* transitional stage in preparation for the implementation of a model of regional self-government.

In legal and constitutional terms, the conclusion is clear: the democratic legitimacy of the regional level cannot be achieved merely by multiplying the powers and responsibilities of bodies dependent on the State Administration (directly or indirectly). It requires the effective creation of the administrative regions provided for in the CRP, with the transfer to them of the functions and respective powers currently concentrated in the CCDR, I.P.

We believe that only a paradigm shift in the direction indicated will make it possible to replace the current state-dependent regional territorial governance with an autonomous territorial administration, democratically legitimised and oriented towards national territorial cohesion, as well as regional development, in accordance with the constitutional design.

Bibliographical references

Amaral, D. F. (2022). *Course on Administrative Law*, Vol. I, 4th Edition, reprint. Almedina.

Amaral, D. F., & Silva, J. P. (2019), In-depth Study on the Issue of Regionalisation, Volume I, Administrative Regions, Deconcentration and Relocation, submitted to the 'Independent Commission for Decentralisation'. https://www.parlamento.pt/Paginas/2019/julho/relatoriocomissaoindependentedescentralizacao.aspx

Oliveira, A. C. (2013). *Law of Local Authorities*. 2nd Edition. Coimbra Editora.

Oliveira, L. V. (2019). Decentralising the State, Strengthening the Regions. Commemorative Session Marking 50 Years of the CCDR-N. *Cadernos CCDR-N*, No. 1. https://www.ccdr-n.pt/publicacao/institucional/descentralizar-o-estado-reforcar-as-regioes-discurso-de-luis-valente-de-oliveira-nos-50-anos-da-ccdr-n-1463

Gonçalves, P. C. (2020). *Handbook of Administrative Law*, Vol. I. Almedina.