

LA CONSTITUCION DE 1976 EN EL AMBITO DEL CONSTITUCIONALISMO PORTUGUES

Por JORGE MIRANDA

SUMARIO

I. CARACTERÍSTICAS DEL CONSTITUCIONALISMO PORTUGUÉS.—II. LA HISTORIA POLÍTICA Y CONSTITUCIONAL PORTUGUESA.—III. LA IDEA DE DERECHO DE LA REVOLUCIÓN PORTUGUESA DE 1974 Y LA CONSTITUCIÓN DE 1976.—IV. EL PROCESO CONSTITUYENTE.—V. LAS VICISITUDES DE LA ELABORACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN.—VI. CARÁCTER GENERAL Y FUENTES DE LA CONSTITUCIÓN.—VII. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1982.

I. CARACTERISTICAS DEL CONSTITUCIONALISMO PORTUGUES

Algunas notas básicas deben ser puestas de manifiesto al abordar la temática del constitucionalismo portugués (1). La primera hace referencia a la

(1) LOPES PRAÇA: *Colecção de leis e subsídios para o estudo do Direito Constitucional Português*, II, Coimbra, 1884; JOSÉ ALBERTO DOS REIS: *Ciência Política e Direito Constitucional*, Coimbra, 1908, págs. 21 y sigs.; MARNOCO E SOUSA: *Direito Político: Poderes do Estado*, Coimbra, 1910, págs. 367 y sigs.; FEZAS VITAL: *Direito Constitucional*, Lisboa, 1936-1937, págs. 334 y sigs.; JOSÉ CARLOS MOREIRA: *Lições de Direito Constitucional*, Coimbra, 1958, págs. 161 y sigs.; MARCELO CAETANO: *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, II, 6.ª ed., Lisboa, 1972, y *Constituições Portuguesas*, Lisboa, 1978; MANUEL GALVÃO TELES: «Constituições Portuguesas», en *Verbo*, págs. 1504 y sigs.; CHRISTIAN DU SAUSSAY: *L'évolution constitutionnelle du Portugal contemporain: De la révolution de 1820 à l'Estado Novo*, tesis fotocopiada, Niza, 1973; MARCELO REBELO DE SOUSA: *Direito Constitucional*, Braga, 1979, págs. 135 y sigs.; RUI DE ALBUQUERQUE y MARTIM DE ALBUQUERQUE (con la colaboración de DUARTE NOGUEIRA, JOSÉ MALTEZ y LEITE SANTOS): *História do Direito Português*, multicopiada, II, Lisboa, 1983, págs. 154 y sigs.; JORGE MIRANDA: *Manual de Direito Constitucional*, I, 3.ª ed., Coimbra, 1985, págs. 221 y sigs.; G. CANOTILHO: *Direito Constitucional*, 4.ª ed., Coimbra, 1986.

ruptura que representa frente al momento anterior de absolutismo monárquico. La segunda, a la interdependencia entre las vicisitudes constitucionales y las circunstancias políticas y sociales del país, si bien las ideologías de los siglos XIX y XX portugueses son casi todas de origen extranjero. La tercera nota hace referencia al origen y sucesión de las constituciones por rupturas. La cuarta es la importancia del constitucionalismo para todos los sectores de la vida jurídica y no solamente para el Derecho constitucional.

Así como en la mayor parte de los países continentales, el constitucionalismo surge entre nosotros por vía revolucionaria; no a través de la continuidad, sino mediante ruptura con el pasado, sea esa ruptura llevada a cabo por el pueblo en armas (1820-1834), sea llevada a cabo por el propio monarca (1826). Lo que sucede en Portugal —el paso del Estado absoluto al Estado constitucional— queda de manifiesto en la afirmación anterior de que las Constituciones comportan algo diferente y original de cara a las anteriores «Leyes Fundamentales» (2).

En segundo lugar, nuestras seis Constituciones —promulgadas en 1822, 1826, 1838, 1911, 1933 y 1976— son el producto de las circunstancias históricas del país y el reflejo de determinados elementos políticos, económicos, sociales y culturales. Fruto de nuestros atribulados siglos XIX y XX, traducen sus problemas y contradicciones y se presentan como vehículos de ciertas ideas, intentos de organización de la vida colectiva, proyectos más o menos presentes en la realidad nacional, cuerpos de normas más o menos efectivos y duraderos.

Sin embargo, la ideología del constitucionalismo y las distintas ideologías que en su interior se enfrentan no son creaciones nacionales y las Constituciones tienen por fuente Constituciones extranjeras. Esto, por sí mismo, no es extraño ni negativo: tampoco el absolutismo y, después, la ideología legitimista eran exclusivamente portugueses. Además, es bien sabido que el progreso y la modernización de Portugal —como de cualquier otro país— nunca se obtuvo a través del aislamiento, sino a través de la comunicación entre los pueblos.

En tercer lugar, la historia constitucional portuguesa, tal como la de la generalidad de los países latinos, está hecha a base de rupturas. Las Consti-

(2) En contra, FRANZ LANGHANS: «História das Instituições de Direito Público: Fundamentos Jurídicos da Monarquia Portuguesa», en *Boletim do Ministério da Justiça (Boletín del Ministerio de Justicia)*, núm. 21, noviembre 1950, págs. 65 y sigs. Menciona tres fases en la evolución de las leyes fundamentales: la de dispersión, la de concentración y la de sistematización. Para él, las Constituciones liberales corresponden a la última fase, puesto que a pesar de sus moldes nuevos conservan, excepto en materia de poder, las fórmulas históricas del Derecho fundamental de la Monarquía.

tuciones surgen en ruptura con las anteriores, sufren alteraciones no siempre en armonía con las formas que prescriben y acaban en nuevas rupturas o revoluciones (3). La de 1822 es consecuencia de la Revolución de 1820, la de 1833 de la Revolución de 1836, la de 1911 de la Revolución de 1910, la de 1933 de la Revolución de 1926 y la de 1976 de la Revolución de 1974; de la misma manera, el Acto adicional de 1852 es consecuencia de la Revolución de 1851 y la alteración de 1918 de la Revolución de 1917. Unica excepción: la Carta constitucional, aunque situada en la vertiente de 1820.

Finalmente, dado que el constitucionalismo es ante todo un fenómeno de Derecho público, que no se agota en sí mismo, al estar en el núcleo de desarrollo del Derecho constitucional ha de proyectarse en todos los órdenes jurídicos. Además, el movimiento doctrinal, filosófico y científico que lo desencadenó y que por él se desencadenó fue, desde luego, mucho más vasto en las intenciones y en los resultados. Basta pensar en la codificación.

II. LA HISTORIA POLITICA Y CONSTITUCIONAL PORTUGUESA

1. Existe, como no podía ser de otro modo, una relación constante entre historia política e historia constitucional portuguesa. Por un lado, aquí como en todas partes, son los hechos decisivos de la historia política los que, directa o indirectamente, desencadenan el apareamiento de las Constituciones, su modificación o su declive. Por otro lado, las Constituciones, en la medida en que consustancian o condicionan cierto sistema político y en la medida en que repercuten en el sistema jurídico y social, se convierten ellas mismas en generadoras de nuevos acontecimientos políticos.

De aquí que, sin confundir sus respectivas peculiaridades, sea posible y necesario considerar la experiencia portuguesa a partir de tres grandes períodos que tienen importancia simultáneamente para la historia política y la historia constitucional: el período de las Constituciones liberales, el de la Constitución de 1933 y el de la Constitución de 1976.

La época liberal va de 1820 a 1926. Durante ella se suceden cuatro Constituciones —la de 1822, la de 1826, la de 1838 y la de 1911—, que se reparten en diferentes vigencias; hay dos efímeras restauraciones del *Ancien Régime*, y se pasa de la Monarquía a la República. Pero, a pesar de todas las convulsiones y reacciones, es éste el gran momento de prevalencia de las

(3) Sobre el origen revolucionario de las Constituciones en general, véase HENC VAN MAARSEVEN y GER VAN DER TANG: *Written Constitutions. A computerized comparative study*, Nueva York, 1978, pág. 288.

ideas y del esfuerzo de implantación de las instituciones del liberalismo político y económico.

A continuación, entre 1926 y 1974, se produce la total obnubilación del Estado constitucional, representativo y de Derecho, o, desde otro prisma, la pretensión de erigir un constitucionalismo diferente, un «Estado nuevo», un constitucionalismo corporativo y autoritario. He aquí el período de la Constitución de 1933, cuyo despuntar no sorprende en paralelo con la situación europea de los años veinte y treinta, pero cuya duración no se presenta fácilmente explicable.

Con la Revolución de 1974 se entra en la época actual —muy reciente y ya muy rica en acontecimientos, ideologías y contrastes sociales y políticos—, en que el país se encamina hacia un régimen democrático pluralista (o de liberalismo político) con tendencias descentralizadoras por un lado y socializantes por otro. La Constitución de 1976, resultante de esta evolución, significa en primer lugar el final del interregno en la línea del constitucionalismo portugués y después la apertura a horizontes y aspiraciones de Estado social o de Estado democrático de Derecho.

2. Si, con respecto a la periodificación básica que se acaba de exponer, puede y debe encontrarse coincidencia entre la historia constitucional y la historia política, ya en la subdivisión de cada uno de los períodos esto se presenta difícil, por no decir imposible.

De hecho, en la historia constitucional más pormenorizada, las fases que se demarquen corresponden a momentos de preparación y de vigencia de las diversas Constituciones, así como a las soluciones de continuidad entre ellas. A la inversa, en la historia política la delimitación de las fases ha de ser hecha en base a otros criterios, no tanto atendiendo a la naturaleza del sistema constitucional cuanto al modo de funcionamiento de ese sistema, a las ideas y convicciones dominantes, a la estructura económica del país, a la estabilidad o inestabilidad de las instituciones políticas, a los grandes acontecimientos de cada generación.

Esto se manifiesta con más nitidez en la época liberal, sin dejar de verificarse en los dos períodos subsiguientes (4).

(4) Sobre la historia política contemporánea portuguesa en general, véase OLIVEIRA MARQUES: *História de Portugal*, II vol., Lisboa, 1973; *História de Portugal*, Ed. Barcelos, 1935, y los suplementos de 1954 y de 1983; y los números 72, 73 y 74 de *Análise Social*.

Sobre el siglo XIX, cfr. sobre todo, OLIVEIRA MARTINS: *Portugal Contemporâneo*, 3 vols., 1.ª ed., 1881, y también VÍCTOR DE SÁ: *A crise do liberalismo e as primeiras manifestações das ideias socialistas em Portugal (1820-1852)*, Lisboa, 1969; VÍTORINO

3. El constitucionalismo liberal abarca cuatro subperíodos:

a) Instauración del liberalismo (1820-1851), caracterizado por el antagonismo entre liberales y absolutistas primero y entre «vintistas» (liberales radicales) y «cartistas» (partidarios de la Carta constitucional) después, por el clima de guerra civil y por la composición y sustitución de tres Constituciones.

b) La regeneración (1851-1891), caracterizado por la pacificación a la sombra del Acto adicional de 1852, por la política de mejoras materiales («fontismo») y por la rotación de los partidos en el poder.

c) La crisis de la Monarquía constitucional (1891-1910), subsiguiente al ultimátum, al 31 de enero y a una grave crisis financiera.

d) La I República (1910-1926).

Sin embargo, desde un ángulo estrictamente jurídico-constitucional son más las fases que cabe destacar:

1.º De 1820 a 1822: fase posrevolucionaria inmediata, antecedente de la Constitución.

2.º De 1822 a 1823: fase de vigencia (primera vigencia) de la Constitución votada el 23 de septiembre de 1822.

3.º De 1823 a 1826: abolición de la Constitución y regreso precario al

MAGALHÃES GODINHO: *Estruturas da Antiga Sociedade Portuguesa*, 2.ª ed., Lisboa, 1975; ALBERT SIBERT: *Do Portugal do Antigo regime ao Portugal oitocentista*, trad., Lisboa, 1977; MIRIAM HALPERN PEREIRA: *Revolução, Finanças, Dependência Externa (de 1820 à convenção de Gramido)*, Lisboa, 1979; los números 61 y 62 de *Análise Social*, 1980; y sobre la implantación del liberalismo, ALMEIDA GARRETT: *Portugal na balança da Europa*, 1.ª ed., 1830; FERNANDO PITEIRA SANTOS: *Geografia e Economia da Revolução de 1820*, Lisboa, 1961; la obra colectiva *O liberalismo na Península Ibérica na primeira metade do século XIX*, 2 vols., Lisboa, 1982.

Sobre la I República, cfr. las obras, por otro lado muy diferentes, de JESÚS PABÓN: *A Revolução Portuguesa*, trad., Lisboa, 1961; OLIVEIRA MARQUES: *A Primeira República Portuguesa: Para uma análise estrutural*, Lisboa, 1971; FERNANDO JASMIN PEREIRA: *A Primeira República*, Braga, 1972; DAVID FERREIRA: *História Política da Primeira República*, Lisboa, 1973; CÉSAR OLIVEIRA: *O operariado e a República democrática*, 2.ª ed., Lisboa, 1974; VASCO PULIDO VALENTE: *O Poder e o Povo: A revolução de 1910*, Lisboa, 1976; DOUGLAS L. WHEELER: *Republican Portugal: A political history 1910-1926*, Universidad de Wisconsin, 1978, y «A primeira República Portuguesa e a história», en *Análise Social*, núm. 56, 1978, págs. 865 y sigs.

Sobre los comienzos del «Estado Novo», véase JORGE CAMPINOS: *A Ditadura Militar 1926-1933*, Lisboa, 1975; M. VILAVERDE CABRAL: «Sobre o fascismo e o seu advento em Portugal», en *Análise Social*, núm. 48, 1976, págs. 873 y sigs.

Sobre el papel político de las Fuerzas Armadas en diversos momentos, véase EDUARDO LOURENÇO: *Os militares e o poder*, Lisboa, 1975; JOSÉ FREIRE ANTUNES: *A desgraça da República na ponta das baionetas*, Lisboa, 1978; FERNANDO PEREIRA MARQUES: *Exército e Sociedade em Portugal: No declínio do Antigo Regime e advento do Liberalismo*, Lisboa, 1981.

régimen anterior, si bien D. Juan IV mandó elaborar un proyecto de Constitución (5).

4.º De 1826 a 1828: otorgamiento de la Carta constitucional por D. Pedro IV y primera vigencia.

5.º De 1828 a 1834: régimen legitimista de D. Miguel (excepto en Terceira) y guerra civil (desde 1832).

6.º De 1834 a 1836: segunda vigencia de la Carta constitucional.

7.º De 1836 a 1838: después de la Revolución de septiembre, segunda vigencia de la Constitución de 1822 (sin embargo, poco efectiva) y preparación de una nueva Constitución (6).

8.º De 1838 a 1842: vigencia de la Constitución de 1838.

9.º De 1842 a 1851: tercera vigencia de la Carta constitucional.

10. De 1851 a 1852: preparación de la reforma de la Carta, después de la Revolución de 1851 (regeneración).

11. De 1852 a 1910: continuación de la vigencia de la Carta, alterada por el Acto adicional de 1852.

12. De 1910 a 1911: Gobierno provisional de la República.

13. De 1911 a 1917: vigencia de la Constitución de 1911.

14. De 1917 a 1918: Gobierno de Sidónio Pais y modificación de la Constitución de 1911 por el decreto número 3.997, de 30 de marzo de 1918.

15. De 1918 a 1926: segunda vigencia de la Constitución de 1911.

4. Menos significativas, comparativamente hablando, son las etapas de la evolución política del régimen autoritario:

a) De 1926 a 1928: fase del Gobierno militar directo.

b) De 1928 a 1945: inicio y apogeo del consulado de Salazar (o del «Estado nuevo»).

c) De 1945 a 1961: fase de decadencia y de fuga hacia la adopción de las fórmulas democráticas europeas.

d) De 1961 a 1974: fase final, dominada por las guerras de Ultramar.

En el plano jurídico-constitucional solamente cabe destacar:

(5) El proyecto, obra de una comisión nombrada por el Rey, e inacabado, fue publicado, gracias a PAULO MERÊA, en *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, vol. XI, III (del que hay separata), Coimbra, 1976, y, más recientemente, en nuestra obra *Anteriores Constituições Portuguesas*, Lisboa, 1975.

Se conoce también un proyecto lateral; véase ANTONIO MANUEL HESPAÑA: *O projecto institucional do tradicionalismo reformista: um projecto de Constituição de Francisco Manuel Trígoso de Aragão Morato (1823)*, Lisboa, 1981.

(6) El decreto de 10 de septiembre de 1836 restableció la vigencia de la Constitución «con las modificaciones que las circunstancias han hecho necesarias» y convocó Cortes para que hicieran en ella las modificaciones «convenientes».

1.º De 1926 a 1933: «Dictadura militar»; sólo en 1931 comienza a prepararse la nueva Constitución.

2.º De 1933 a 1974: vigencia de la Constitución de 1933, sujeta a revisiones de mayor o menor importancia.

5. Después de la Revolución de 1974 el volumen de las tensiones y de los proyectos contradictorios determinaría, no obstante el corto lapso de tiempo, tres fases:

a) Del 25 de abril al 11 de marzo de 1975.

b) Del 11 de marzo al 25 de noviembre de 1975.

c) Del 25 de noviembre de 1975 en adelante.

Y en el plano jurídico-constitucional:

1.º De 1974 a 1976: fase posrevolucionaria inmediata y proceso de formación de la nueva Constitución.

2.º Desde 1976: régimen constitucional (podría procederse a la delimitación de dos subfases en esta etapa: hasta la primera revisión constitucional y después de ella).

6. De este rapidísimo repaso se extraen los siguientes datos:

a) Es bastante variable la duración de las Constituciones: escasos siete meses la de 1822 en su primera etapa de vigencia y dos años en la segunda; dos años la Carta en su primera vigencia, dos años en la segunda y sesenta y ocho, aunque con rupturas y modificaciones, en la tercera (la más larga etapa constitucional portuguesa hasta ahora); menos de cuatro años la Constitución de 1838; quince años, con intervalo, la Constitución de 1911; cuarenta y un años la Constitución de 1933; ya cerca de nueve años la actual Constitución.

b) No hay vigencia continua de todas las Constituciones; hay espacios en blanco entre ellas; incluso si, entre tanto, son publicadas leyes formalmente constitucionales, como sucede entre 1974 y 1976; y, si la Constitución de 1911 va a permanecer en vigor hasta 1933 y la de 1933 hasta 1976, no es sino a título derivado y secundario, como fenómeno de mera recepción material.

7. Complementariamente merece ser destacado el paralelismo de la evolución político-constitucional de Portugal y de España, paralelismo ya verificado en otros siglos, pero más perceptible desde los comienzos del siglo XIX:

— Nuestra primera Constitución tiene por fuente la Constitución de Cádiz (la primera Constitución española sin contar la impuesta por Napoleón en Bayona en 1808), que cae cuando en España Fernando VII es repuesto como rey absoluto.

— Tal como en Portugal, se da también en España una guerra de sucesión (y otra, décadas más tarde), en la que subyace el conflicto entre liberales y absolutistas.

— El equivalente a la Carta constitucional es el Estatuto Real de 1834 y el equivalente a nuestra Constitución de 1833 es la Constitución española de 1837 (una de sus fuentes además).

— La segunda mitad del siglo es de relativa paz institucional en ambos países, así como la inestabilidad del reinado de D. Carlos tiene su paralelo en el reinado de Alfonso XIII.

— La Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930) es contemporánea de la Dictadura militar antes de Salazar.

— Son por demás conocidos los puntos de contacto doctrinales e institucionales entre el «Estado nuevo» de Salazar y el régimen de Franco.

— La Revolución portuguesa de 1974 es uno de los factores determinantes de la «reforma política» o transición constitucional española de 1976-78.

III. LA IDEA DE DERECHO DE LA REVOLUCION DE 1974 Y LA CONSTITUCION DE 1976

1. El proceso que había de conducir a la Constitución de 1976 (7) partió de la idea de Derecho invocada por la Revolución de 25 de abril de 1974.

(7) Sobre la Constitución de 1976 desde una visión jurídica o parajurídica, véase los escritos bastante diferentes de MIGUEL GALVÃO TELES: «A Constituição de 1976: uma Constituição transitória», en *Expresso* del 15 de abril de 1976; JORGE MIRANDA: introducción a *As Constituições Portuguesas*, Lisboa, 1976; *Constituição e Democracia*, Lisboa, 1976, y *A Constituição de 1976: função, estrutura, princípios fundamentais*, Lisboa, 1978; GIUSEPPE DE VERGOTTINI: *Le origini della Seconda Repubblica Portoghese*, Milán, 1977; MAURICE DUVERGER: prólogo a una traducción francesa de la Constitución, París, 1977; MARCELO CAETANO: «A Constituição portuguesa de 1976», en *R.C.G.E.*, Porto Alegre, 7 (17), págs. 45-73, 1977, y *Constituições Portuguesas*, págs. 123 y sigs.; ADRIANO MOREIRA: *O Novíssimo Príncipe*, Lisboa, 1977, especialmente páginas 92 y sigs., 113 y sigs. y 153 y sigs.; *Estudos sobre a Constituição*, obra colectiva, 3 vols., Lisboa, 1977, 1978, 1979; HEINRICH EWALD HÖRSTER: «O imposto complementar e o Estado de Direito», en *Revista de Direito e Economia*, 1977, págs. 37 y siguientes; ANDRÉ THOMASHAUSEN: «Constituição e Realidade constitucional», en *Revista del Colegio de Abogados*, 1977, págs. 471 y sigs., y *Verfassung und Verfassungswirklichkeit im neuen Portugal*, Berlín, 1981; MARIO RAPOSO: «Nota breve sobre a Constituição portuguesa», en *Revista del Colegio de Abogados*, 1977, págs. 775 y sigs.; GERHARD SCHMITT: «Die portugiesische Verfassung von 1976», en *Archiv des Öffentlichen Rechts*, 1978, págs. 204 y sigs.; MANUEL DE LUCENA: *O Estado da revolução*:

Esta idea de Derecho se reveló claramente en las proclamas y en los primeros actos concretos del Movimiento de las Fuerzas Armadas (la liberación de los presos políticos, el regreso de los exiliados, la desaparición de la censura, la consideración de fiesta del 1 de mayo, etc.) y tuvo su consagración formal en un documento sin precedentes en el Derecho público portugués: el programa divulgado en la madrugada siguiente, al que se hace explícita referencia en la ley por la que fueron destituidos los titulares de los órganos políticos del régimen depuesto (la ley número 1/74, de 25 de abril), y después publicado en anexo a la ley que definió la estructura provisional del poder (la ley número 3/74, de 14 de mayo).

El Programa del Movimiento de las Fuerzas Armadas no fue, por tanto, un mero texto político; fue también desde el principio un texto cargado de sentido jurídico, pues con el éxito de la acción revolucionaria dejó de ser solamente un acto interno del Movimiento para convertirse en un acto constitucional del Estado (8). Comprendía «medidas inmediatas» relativas a la sustitución de los órganos de poder y a la restauración de las libertades cívicas y «medidas a corto plazo» relativas a las grandes líneas de la política del país hasta la elaboración de la nueva Constitución. Y su función era una función constituyente, de creación, o de recreación, del ordenamiento, de preconstitución. Por eso, disponía que el Gobierno Provisional gobernaría mediante decretos-leyes que debían someterse obligatoriamente a su espíritu (B.4).

Singular destino el del Programa, que en ninguno de los momentos difíciles del proceso revolucionario que se abrió a continuación fue rechaza-

A Constituição de 1976, Lisboa, 1978; GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA: *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 1.ª y 2.ª eds., Coimbra, 1978 y 1984; SOARES MARTÍNEZ: *Comentários a Constituição portuguesa de 1976*, Lisboa, 1978; LUIS SALGADO DE MATOS: *Le Président de la République Portugaise dans le cadre du régime politique*, París, 1979; EMÍDIO DA VEIGA DOMINGOS: *Portugal Político: Análise das Instituições*, Lisboa, 1980; ALBERTO MARTINS: «O Estado de Direito e a ordem política portuguesa», en *Fronteira*, núm. 9, enero-marzo de 1980, págs. 10 y sigs.; MARÍA ISABEL JALLES: *Implicações jurídico-constitucionais da adesão de Portugal às Comunidades Europeias: Alguns aspectos*, Lisboa, 1980, págs. 67 y sigs. y 243 y sigs.; DOMINIQUE ROUSSEAU: «La primauté présidentielle dans le nouveau régime portugais: mythe ou réalité», en *Revue du droit public*, 1980, págs. 1325 y sigs.; *A constituição de 1976 à luz duma reflexão cristã*, obra colectiva, Lisboa, 1980; JOÃO MOTA DE CAMPOS: *A ordem constitucional portuguesa e o Direito comunitario*, Braga, 1981, especialmente págs. 67 y sigs.; JOÃO BAPTISTA MACHADO: *Participação e descentralização, democratização e neutralidade na Constituição de 1976*, Coimbra, 1982; JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE: *Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976*, Coimbra, 1983.

(8) Así, GIUSEPPE DE VERGOTTINI: *Le origine...*, op. cit., pág. 211.

do; a él apelaron los intervinientes —aunque con sentidos no siempre concordantes—, a él se refirieron algunas, las más importantes, leyes constitucionales revolucionarias. Singular destino el del Programa, que, aun habiendo sido derogado inequívocamente en ciertas partes y habiendo en algunos momentos sufrido desvíos y violaciones graves, perduraría, sin embargo, a lo largo de la Asamblea constituyente, siendo mencionado en el artículo 273, número 2, del texto inicial de la Constitución.

Pero la legitimidad del 25 de abril tuvo igualmente como punto de referencia la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, citada más de una vez por los órganos del poder revolucionario, y cuyo imperio habría de contrastar con el régimen autoritario del cual el país había salido. Y, si las alusiones aparecían como heterogéneas y ninguna poseía valor jurídico específico, sin embargo, venían a reconocerla como inspiración y guía del nuevo poder político, como inspiradora o elemento definidor de los derechos fundamentales a garantizar, de ahora en adelante, en Portugal. Sin aplicarse directa o preceptivamente, era, sin embargo, la idea de Derecho subyacente a la Declaración la que se acogía (9).

2. Las proclamas difundidas en el propio día 25 de abril de 1974 y el Programa del Movimiento de las Fuerzas Armadas hicieron anuncio público de la convocatoria en el plazo de doce meses de una Asamblea Nacional Constituyente elegida por sufragio universal, directo y secreto, según la ley electoral a elaborar por el futuro Gobierno Provisional (Programa a...2.a), y se estableció que «una vez elegidos por la nación, la Asamblea Nacional y el nuevo Presidente de la República... la acción de las Fuerzas Armadas se limitaría a su misión específica de defensa de la soberanía nacional» (C.1).

Por ello, aunque el Programa prevé una nueva política económica «puesta al servicio del pueblo portugués, en especial de las capas de la población más desfavorecidas», una nueva política social «que, en todos los dominios, tendrá como objetivo esencial la defensa de los intereses de las clases trabajadoras y el aumento progresivo y acelerado de la calidad de vida de todos los portugueses» (B.6.a y b) y una política ultramarina «que conduzca a la paz» (B.8), se dijo claramente que «las grandes reformas de fondo sólo podrán ser adoptadas en el ámbito de la futura Asamblea Nacional Constituyente» (B.5) y que la definición de la política ultramarina correspondería a la «nación» (B.8.a).

(9) Sobre el tema véase JORGE MIRANDA: *A Revolução de 25 de Abril e o Direito Constitucional*, op. cit., págs. 83 y sigs.

Esto quería decir que, de acuerdo con la ortodoxia constitucional democrática (10), el Movimiento de las Fuerzas Armadas se proponía devolver el poder al pueblo en un plazo relativamente corto; en esto se distinguía de casi todas las revoluciones militares de nuestra época. Debía ser el pueblo, mediante la elección de los diputados de la Asamblea constituyente, quien determinara el sistema político y económico-social en que deseaba vivir, porque «la voluntad del pueblo es el fundamento de la autoridad de los poderes públicos y debe expresarse a través de elecciones honestas realizadas periódicamente por sufragio universal e igual con voto secreto...» (art. 21, número 3, Declaración Universal).

3. Otras tres circunstancias sin precedentes en épocas anteriores contribuirían a orientar el proceso que se desarrollaría hasta la Constitución (11).

La primera sería la turbulencia de los dos años que pasaron entre la Revolución y la Constitución, derivada de condicionantes de diverso tipo (descomprensión política y social inmediatamente subsiguiente a la caída del régimen autoritario que había durado cuarenta y ocho años; descolonización de los territorios de Ultramar africanos, hecho en quince meses después de haberse retrasado durante quince años; lucha por el poder desencadenada inmediatamente), que se tradujo, desde un determinado momento, en un conflicto de legitimidades y de proyectos de Revolución (12) (13).

(10) Siempre invocada por la oposición al régimen de Salazar; véase, por ejemplo, en el más elaborado de los documentos de la oposición, el «Programa para la democratización de la República» (de 1961), el primer capítulo sobre «restauración del orden democrático».

(11) Sobre los principales momentos y elementos de ese proceso véase nuestra obra *Fontes e trabalhos preparatorios da Constituição*, Lisboa, 1978.

(12) Como se sabe, hay numerosos análisis e intentos de interpretación, tanto portugueses como extranjeros. Cfr. desde diversas perspectivas, a título ejemplificativo, PAUL SWEEZY: *A luta de classes em Portugal*, trad., Lisboa, 1975; MANUEL DE LUCENA: *Portugal correcto e aumentado*, Lisboa, 1975; ANTONIO QUADROS: *Portugal entre ontem e amanhã*, cit.; EDUARDO LOURENÇO: *Os militares e o poder*, cit., y *O fascismo nunca existiu*, cit.; AMADEU LOPES SABINO: *Portugal é demasiado pequeno*, Coimbra, 1976; JOSÉ ANTONIO SARAIVA y VICENTE JORGE SILVA: *O 25 de Abril visto da História*, Lisboa, 1976; JOÃO MARTINS PEREIRA: *O socialismo, a transição e o caso português*, Lisboa, 1976; FRANCISCO LUCAS PIRES: *A bordo da Revolução*, Lisboa, 1976; ADRIANO MOREIRA: *O Novíssimo Príncipe*, cit.; GIANFRANCO PASQUINO: «Le Portugal: de la dictature corporatiste à la démocratie socialiste», en *Il Politico*, 1977, pág. 696.

(13) Cfr., sobre el conflicto de proyectos de Revolución y de Constitución después de 1974, *A Constituição de 1976...*, cit., págs. 32 y sigs., e incluso las intervenciones hechas en la primera Asamblea constituyente por los diputados Freitas do Amaral y Antonio Reis, en *Diário da Assembleia Constituinte*, núms. 88 y 92.

La segunda circunstancia sería, como efecto directo de esa turbulencia y de los desvíos respecto al Programa del Movimiento de las Fuerzas Armadas, la celebración de dos «Plataformas de acuerdo constitucional» entre los principales partidos políticos y el Movimiento de las Fuerzas Armadas, representado en un órgano creado entonces, el Consejo de la Revolución, para pre-determinar algunos puntos importantes de la futura Ley Fundamental.

La tercera nota específica fue el pluralismo partidista manifestado en la Asamblea constituyente, sin que hubiera mayoría de ningún partido o coalición y teniendo cada uno de los seis partidos con representación parlamentaria su propio proyecto de Constitución.

De todo ello resultaría una Constitución elaborada bajo la influencia de los acontecimientos, sufriendo, simultáneamente, su influjo y actuando e influyendo sobre el ambiente político y social; la limitación (aunque no mediante vínculos jurídicos, como se demostrará) del debate y de la capacidad de decisión efectiva de la Asamblea constituyente, y el enfrentamiento ideológico en que se movió ésta y la índole del compromiso del texto finalmente votado, un compromiso, a pesar de todas las vicisitudes, basado en el principio democrático.

IV. EL PROCESO CONSTITUYENTE

1. Convocando una Asamblea constituyente, el Programa del Movimiento de las Fuerzas Armadas trazó inmediatamente las reglas fundamentales del proceso que habría de conducir a la elaboración de una nueva Constitución: plazo máximo de doce meses para su elección; sufragio universal, directo y secreto (A.2.a); plenitud de poder constituyente en manos de esta Asamblea, porque no se estableció ninguna decisión previa que la condicionase ni se previó la sujeción de la Constitución a ninguna forma de sanción o refrendo; brevedad del «período de excepción» (B.3) o de interregno constitucional, y carácter transitorio o provisional de las instituciones políticas que ejercieran el poder mientras tanto.

Se establecía, por tanto, que fuese una Asamblea constituyente, y sólo ella, la que decretara la nueva Constitución; pero, al mismo tiempo, se imponía la coexistencia de la Asamblea constituyente y del Gobierno Provisional, mientras aquélla estuviera en funcionamiento y la subsistencia de éste y de la Junta de Salvación Nacional —como «salvaguarda de los objetivos» proclamados en el Programa— hasta la elección del Presidente de la República y de la Asamblea legislativa (B.3 y C.1).

2. La ley número 3/74, de 14 de mayo (la principal ley constitucional revolucionaria), vino a dar cumplimiento al Programa, pero dispuso sobre el Estatuto de la Asamblea (14) en términos restrictivos.

Así, el artículo 2 de esta ley enunciaba como órganos de soberanía hasta que iniciasen el ejercicio de sus funciones los órganos que instituyera la nueva Constitución, casi en el mismo plano, la Asamblea constituyente y el Presidente de la República, la Junta de Salvación Nacional, el Consejo de Estado, el Gobierno Provisional y los Tribunales. El artículo 3, número 1, restringía a la Asamblea la elaboración y aprobación de la Constitución, lo que, conjugado con los preceptos sobre los otros órganos, le detraía poderes de cualquier otra especie. El artículo 3, número 2, fijaba como plazo para la elaboración de la Constitución noventa días contados a partir de la toma de posesión de los diputados y daba al Presidente de la República el poder de prorrogarlo por un período igual, oído el Consejo de Estado. El artículo 3, número 3, prescribía la disolución automática de la Asamblea una vez aprobada la Constitución o, aun no estando aprobada, transcurrido ese plazo; y ordenaba, en este caso, la elección de una nueva Asamblea en el plazo de sesenta días.

O sea, la Asamblea constituyente no aparecía como único órgano soberano; de manera diferente a las anteriores Cortes Generales extraordinarias constituyentes, no recibía las competencias legislativas y de control político inherentes a un verdadero Parlamento. Y, por otro lado, estaba sujeta a un plazo manifiestamente insuficiente, en nuestra época, para elaborar una Constitución: tan insuficiente que habría de ser sucesivamente prorrogado y prolongado (14), de modo que la Asamblea en vez de tres meses llegaría a funcionar diez meses.

Inéditas entre nosotros, este tipo de reglas tenían su precedente en Francia en 1945 y en Italia en 1946 y llegarían a tener algún paralelismo en Grecia en 1974-1975 (15).

(14) Decreto-ley núm. 463-A/75, de 27 de agosto; ley núm. 14/75, de 20 de noviembre; decreto-ley núm. 666-A/75, de 22 de noviembre; ley núm. 2/76, de 23 de febrero; decreto-ley núm. 160-A/76, de 26 de febrero.

(15) En Francia, teniendo en cuenta los resultados del referéndum efectuado conjuntamente con la elección de la Asamblea, ésta era una Asamblea constituyente sin poder de gobierno, la cual debía elaborar la Constitución en el plazo de siete meses. En Italia, la Asamblea constituyente tenía competencia legislativa limitada de acuerdo con una compleja articulación con el Gobierno y su mandato tenía una duración de ocho meses, prorrogables por otros cuatro más por la propia Asamblea. Todavía puede añadirse que en ambos países el Gobierno era responsable políticamente ante la Asamblea, aunque en términos muy estrictos.

En Grecia, a su vez, la Asamblea, denominada de revisión de 1974-1975 no podía

Sin embargo, a pesar de todo la Asamblea no dejaba de ser un órgano soberano. Sólo ella podía decretar la Constitución y ningún otro órgano tenía poder para promulgarla, sancionarla o vetarla. Por la propia naturaleza de las cosas y por la letra de la ley número 3/75, a la Asamblea constituyente no le correspondía solamente «elaborar», sino también «aprobar» la Constitución. No era, por tanto, un mero órgano de redacción; era un órgano con competencia plena para conferir obligatoriedad a la Constitución.

3. Puesto que la ley electoral, especialmente en lo relativo al sistema electoral, nunca deja de influenciar los resultados electorales y puesto que sus normas más importantes habrían de quedar como adquisiciones del ordenamiento jurídico portugués (algunas con consagración constitucional), conviene no olvidar el régimen electoral de la Asamblea constituyente, como puede verse la más democrática de las leyes electorales publicadas hasta entonces en Portugal.

El derecho al sufragio fue conferido a los ciudadanos de ambos sexos mayores de dieciocho años, sin exclusión de los analfabetos, residentes en el territorio electoral o en los territorios ultramarinos aún bajo administración portuguesa y a los no residentes, siempre que se dieran ciertas condiciones, bastante restrictivas. En contrapartida, en contradicción con estos principios (pero explicables en el contexto del momento) se establecieron «incapacitaciones cívicas» o incapacidades electorales activas o pasivas respecto a aquellos que entre el 28 de mayo de 1926 y el 25 de abril de 1974 hubiesen sido designados para desempeñar funciones políticas o de confianza política en el régimen abolido.

La inscripción en el censo electoral era oficiosa y en el territorio electoral obligatoria. Las comisiones del censo estaban compuestas por cinco miembros, designados por los alcaldes o presidentes de las comisiones administrativas municipales entre personas que se identificasen con el Programa del Movimiento de las Fuerzas Armadas. Con las comisiones podían cooperar delegados de los partidos políticos.

Las circunscripciones electorales coincidían con las áreas de los distritos administrativos. En cada circunscripción habría un diputado por cada 25.000 electores inscritos o resto superior a 12.500.

Habría también diputados por los emigrantes y otros portugueses resi-

decidir sobre la opción entre Monarquía y República (que correspondía al pueblo) y tenía que tomar como base de su trabajo el proyecto de Constitución elaborado por el Gobierno salido de las elecciones para la Asamblea (que era también legislativa) y, en caso de que la Constitución no se hubiese aprobado en el plazo de tres meses, el Gobierno podría someter este proyecto a referéndum.

dentes en el extranjero —por primera vez en el Derecho público portugués—, por Macao y por los portugueses de Mozambique.

Los diputados eran elegidos mediante listas plurinominales, presentadas por cada colegio, disponiendo el elector de un voto singular de lista. En las circunscripciones con menos de 37.500 electores el sufragio sería mediante lista uninominal. La conversión de votos en mandatos en los colegios plurinominales se haría con el método de representación proporcional de D'Hondt. Las vacantes serían cubiertas por los primeros candidatos no electos. En los colegios uninominales el mandato sería conferido al candidato de la lista que obtuviese mayor número de votos.

Sólo podían presentar candidaturas los partidos políticos, no pudiendo ninguno de ellos presentar más de una lista de candidatos en la misma circunscripción electoral. Estaba permitido que dos o más partidos presentaran conjuntamente una lista única. Nadie podía ser candidato por más de una circunscripción electoral o figurar en más de una lista. Los candidatos gozaban de inmunidades. Los militares no eran elegibles.

Diez días después de la publicación del decreto de convocatoria de elecciones el Gobierno nombraría una Comisión Nacional de Elecciones, cuya composición era variada, a la que competiría especialmente asegurar la igualdad efectiva de la acción y de la propaganda de las candidaturas durante la campaña electoral y apreciar la regularidad de los gastos electorales.

Los partidos políticos tenían derecho de antena en las emisoras de radio y de televisión tanto públicas como privadas. Las publicaciones escritas, tanto diarias como no diarias, que pretendiesen insertar materia relativa a la campaña electoral deberían dar un tratamiento no discriminatorio a las diversas candidaturas. Cada partido y coalición o frente electoral no podía gastar más de un global de 80.000 escudos por cada candidato.

En cada Asamblea habría un delegado y su respectivo suplente por cada lista de candidatos. Los delegados se reunirían para escoger a los miembros de la mesa de la Asamblea de voto.

El derecho de sufragio sólo podía ser ejercido por cada ciudadano-elector, no cabiendo forma alguna de representación. El sufragio constituía también un deber cívico, por lo que su no ejercicio, sin motivo justificado ante el juez de distrito de la comarca, determinaría la inelegibilidad para la Asamblea legislativa, para los cuerpos de la Administración o para los órganos directivos de cualquier persona colectiva pública durante el año después de la elección de la Asamblea constituyente.

4. Una vez reunida, la Asamblea constituyente empleó sus primeros esfuerzos en la fijación de un régimen adecuado a su misión, y las decisiones

que hubo de tomar entonces no fueron meramente técnicas, tanto por la incidencia sobre los acontecimientos exteriores a la Asamblea como porque el modo en que fue regulado el ejercicio de poderes por la Asamblea habría de proyectarse en las normas constitucionales que había de aprobar (16).

El Reglamento fijó un «plan de elaboración de la Constitución» que consistía en: 1.º presentación de proyectos de Constitución y de las propuestas de sistematización del texto constitucional; 2.º nombramiento de la comisión que, a la vista de los proyectos y propuestas presentados, elaborase dictamen sobre la sistematización de la Constitución; 3.º debate en el Pleno sobre los proyectos o propuestas y el dictamen de la comisión y aprobación por la Asamblea del sistema general de la Constitución; 4.º nombramiento de las comisiones para elaborar dictámenes sobre las diferentes materias en los plazos determinados por la Asamblea; 5.º debate y votación respecto a cada título o capítulo de la Constitución, con base en los proyectos o propuestas hasta entonces presentados y en los dictámenes de las respectivas comisiones; 6.º nombramiento de la comisión encargada de proceder a la armonización de los títulos y capítulos de la Constitución aprobados y a la redacción final del texto; 7.º aprobación global de la Constitución por la Asamblea constituyente.

La presentación de proyectos de Constitución o la propuesta de preceptos constitucionales o de alteración correspondía a cualquier grupo parlamentario o a cualquier diputado. Las deliberaciones sobre la aprobación de cualquier principio o precepto de la Constitución habían de hacerse con el voto favorable de más de la mitad de los miembros de la Asamblea, es decir, a partir de 126.

Por otro lado, como normas reglamentarias que se convertirían en fuente del nuevo Derecho parlamentario portugués se establecía el derecho de los diputados elegidos por cada partido para constituirse en grupo parlamentario, la pérdida del mandato del diputado que se incorporara en un partido distinto de aquel en el que estuviera afiliado en el momento de las elecciones y la composición de las comisiones con representación proporcional de los partidos.

5. El plan de elaboración de la Constitución se cumplió, desarrollándose tres fases fundamentales en el proceso constituyente: una fase de sistematización; una fase de elaboración y aprobación de las disposiciones de los diferentes títulos y capítulos y del preámbulo, y una fase de redacción final y aprobación global.

(16) Sobre el reglamento véase el parecer de la respectiva comisión y los debates en el *Diário*, núms. 5 a 11, de 14 a 24 de junio de 1975. El texto final sería publicado en el suplemento al núm. 12, de 25 de junio.

Naturalmente, la fase más larga y central fue la segunda. Cada comisión especializada —llegó a haber diez— trabajaba sobre los proyectos de Constitución de los partidos y sobre los anteproyectos de alguno(s) de sus miembros y preparaba el dictamen, del que se derivaba un nuevo articulado (17); y en la práctica fueron los textos así propuestos los que el Pleno discutió y votó, con más o menos alteraciones (18). Y como los proyectos de los partidos fueron presentados en junio de 1975 y la Constitución fue aprobada en abril de 1976, es comprensible la distancia que existe entre unos y otros textos.

La Comisión de Redacción recogió todo ese inmenso material, procurando darle la coherencia, unidad y forma jurídica dignas de un texto constitucional. Los resultados de su trabajo fueron sometidos al Pleno, que los aprobó sin discusión (19).

La Constitución mereció la aprobación global de la Asamblea en su última reunión plenaria. Ella misma estableció que el decreto de aprobación fuese firmado por el presidente de la Asamblea constituyente y promulgado por el Presidente de la República (art. 312, núm. 1). La promulgación —obligatoria (20)— no quedó sujeta a refrendo ministerial.

Al contrario de lo que acostumbra a suceder con las leyes, la fecha de la Constitución no es la de su publicación, sino la de su aprobación (artículo 312, núm. 2). Se quiso así realzar el ejercicio realizado en ese momento de poder constituyente por el pueblo a través de la Asamblea constituyente.

La Constitución actual es, por tanto, la Constitución de 2 de abril de 1976; fue publicada, de conformidad con lo en ella previsto, el 10 de abril

(17) Sobre el papel de las comisiones en la elaboración de la Constitución, véase VITAL MOREIRA: «A formação dos 'Princípios Fundamentais' da Constituição», en *Estudos sobre a Constituição*, obra colectiva, III, Lisboa, 1979, págs. 11 y sigs.

(18) Los dictámenes de las comisiones están publicados en el *Diário da Assembleia Constituinte*. De las actas sólo existen las de la primera comisión (Princípios Fundamentais), en anexo al citado estudio de VITAL MOREIRA: *loc. cit.*, págs. 19 y sigs.; las de la tercera comisión (Derechos económicos, sociales y culturales), en *Diário*, número 132, págs. 4452 y sigs., y en *Fontes e Trabalhos Preparatórios...*, II, págs. 631 y sigs., y las de la quinta comisión (Organización del poder político), sólo hasta noviembre de 1975, reunidas por mí bajo el título de *Assembleia Constituinte: Organização do Poder Político*, Lisboa, 1981.

(19) Véase *Diário*, núm. 131, de 2 de abril de 1976, págs. 4368 y sigs.

(20) La promulgación (equivalente históricamente al juramento de D. Juan VI en 1822) habrá servido para destacar (en el contexto en que fue emitida) el compromiso solemne asumido por los órganos revolucionarios de respetar la Constitución y de transferir el poder a los órganos por ella establecidos.

siguiente (21); entró en vigor el 25 de abril, y el 14 de julio (en virtud del art. 294) entró en funcionamiento su sistema de órganos de soberanía.

6. Ni la ley número 3/74 ni ninguna otra ley constitucional previeron referéndum o votación popular antecedente o subsiguiente a la aprobación por la Asamblea constituyente.

No hubo referéndum para ninguna decisión preliminar a los trabajos de la Asamblea, y, por cierto, no podía preverla la ley número 3/74, dada la devolución por el Programa del MFA de las «grandes reformas de fondo» al ámbito de la Asamblea constituyente (22). Puesto que, con todo, llegaron a ser decretadas reformas sin la intervención de la Asamblea (23), lo lógico habría sido, desde una perspectiva democrático-constitucional rigurosa, que el pueblo hubiera sido llamado a manifestarse sobre ellas. Pero, dadas las dificultades técnicas de la elaboración del censo y de las operaciones de voto, así como, y sobre todo, las dificultades políticas derivadas del dominio del poder por grupos poco complacientes con los principios de la democracia constitucional, se obvió el recurso al sufragio (e incluso impidieron, en esa época, su preconización). Por otra parte, en lo que se refiere al reconocimiento del derecho de los pueblos de los territorios de Ultramar a su autodeterminación, la decisión no sólo fue tomada en estado de necesidad (24), sino que también se entendió que correspondía al desarrollo (al menos en las circunstancias concretas) de la idea de Derecho democrático derivada de la Revolución del 25 de abril (25).

Tampoco habría referéndum para la aprobación de la Constitución, votada por la Asamblea. Igualmente no previsto por la ley número 3/74, llegaría a ser propuesto en cierto momento, pero tardíamente. Y decimos «tardíamente» porque se hubiera aceptado mal que una Asamblea constituyente electa y que funcionó sólo sobre la base del mandato representativo tuviera *a posteriori* que someter sus deliberaciones a la sanción popular. Por lo menos, parece que sería ilegítimo que por ley constitucional emanada del Consejo de la Revolución fuera impuesta cualquier forma de referéndum; cuando mucho, sería admisible que la propia Constitución lo estableciera.

(21) La disposición sobre publicación (tal como la disposición sobre promulgación) es suficientemente reveladora de la soberanía de la Asamblea.

(22) El proyecto del Primer Ministro Palma Carlos, de julio de 1974, no se destinaba propiamente a anticipar la Constitución, sino a aprobar una Constitución provisional que durara unos dos años hasta la elección de la Asamblea constituyente.

(23) Ley núm. 5/75, de 14 de marzo.

(24) Ley núm. 7/74, de 27 de julio.

(25) No había paralelismo alguno con los referéndum realizados en Francia en 1960 y 1962 sobre la autodeterminación del pueblo argelino.

Así, aunque paradójicamente, frente a las pesadas vicisitudes fácticas y políticas en que hubo de moverse, bien puede afirmarse que la Asamblea constituyente portuguesa de 1975-1976 fue un órgano con plenitud de poder constituyente formal, por no estar sujeta a ninguna decisión del pueblo (o de quienquiera que fuese) sobre su obra, la Constitución.

V. LAS VICISITUDES DE LA ELABORACION DE LA CONSTITUCION

1. Como se ha dicho, en la historia política del período que sigue inmediatamente a la Revolución se destacan tres fases principales: del 25 de abril de 1974 al 11 de marzo de 1975, de aquí al 25 de noviembre de 1975 y después de esta fecha. La Asamblea constituyente fue instituida en la primera de estas fases, fue elegida y comenzó su funcionamiento en la segunda y concluyó sus trabajos en la tercera (26).

2. El Movimiento de las Fuerzas Armadas había quedado indirectamente institucionalizado, o sea, integrado en la organización del Estado, desde la Revolución con la creación del Consejo de Estado por la ley número 3/74, de 14 de mayo. Al principio de 1975 se pretendía mucho más: se pretendía una institucionalización duradera (no solamente hasta la entrada en vigor de la Constitución) y directa (traducida en amplias competencias de dirección política del Estado, incluso en su identificación con los órganos de gobierno). A tal efecto se abrieron negociaciones con los partidos, que no parecían muy adelantadas el 11 de marzo de 1975 (pues había divergencias y reticencias por parte de algunos de ellos).

Los acontecimientos de ese día permitieron crear el Consejo de la Revolución y a continuación la Asamblea del MFA (que hasta ese momento se reunía de manera informal e irregularmente) fue elevada al rango de órgano de soberanía. Las elecciones para la Asamblea constituyente, fijadas para el mes de abril, estuvieron en peligro de no realizarse o de ser retrasadas. Su garantía fueron las relaciones de fuerza subsistentes en el seno del MFA, por la ductilidad de los partidos, que se mostraron dispuestos a firmar un compromiso político con vistas a la inclusión en la Constitución de las principales cláusulas exigidas por los militares, por la presión de la opinión pública nacional e internacional y por la propia inminencia de la conclusión de un proceso que desde su inicio siempre había despertado la ilusión de

(26) La Asamblea atravesó coyunturas «complejas y difíciles, emocionantes y también amenazadoras», como diría su presidente, Henrique de Barros, en *Diário*, número 132, pág. 4446.

los electores —eran las primeras elecciones libres desde hacía cuarenta y ocho años y las primeras elecciones portuguesas por sufragio universal en el sentido pleno del término.

3. El compromiso, Plataforma de acuerdo constitucional o Pacto (como vulgarmente se le llamó) fue firmado el 13 de abril y contenía un elemento doctrinal-socialista, y no ya solamente democrático, y un elemento de organización, relativo a los órganos de soberanía hasta la Constitución y en el período de transición, a fijar entre tres y cinco años por la Asamblea constituyente (E.1.1.).

El elemento doctrinal estaba, pese a todo, mitigado (tal vez gracias a la intervención de los partidos). La Constitución debía consagrar «las conquistas legítimamente obtenidas a lo largo del proceso, así como el desarrollo del Programa impuesto por la dinámica revolucionaria que, abierta e irreversible, encaminó al país en la vía original de un socialismo portugués» (E.2). Y debería consagrar también los principios del MFA (*ibidem*), al mismo tiempo que afirmar el pluralismo político, y se apelaba a un «proyecto común de reconstrucción nacional» «en libertad» (B). Bajo este aspecto, la Plataforma podría constituir una plataforma contra la Dictadura (27).

Más graves eran las limitaciones establecidas en lo que respecta a la Asamblea constituyente y en lo que respecta a los futuros órganos de soberanía.

Así, habría una comisión del MFA que en colaboración con los partidos seguiría los trabajos de la Constituyente «de forma a facilitar la cooperación entre los partidos y a impulsar la realización de los trabajos, dentro del espíritu del programa del MFA y de la presente Plataforma» (C.2); y, elaborada y aprobada por la Asamblea constituyente la nueva Constitución, habría de ser promulgada por el Presidente de la República, una vez oído el Consejo de la Revolución (C.3), lo que podría traducirse en una especie de homologación de la Constitución.

Por otro lado, con fundamento en el artículo 3, número 1, de la ley número 3/74, de 14 de mayo, que circunscribía la actuación de la Asamblea a la elaboración de la Constitución, se establecía que no debía haber relación entre los resultados de las elecciones y la composición del Gobierno Provisional, dependiente exclusivamente del Presidente de la República, oídos el Primer Ministro y el Consejo de la Revolución (C.5). Era la cláusula política más importante en ese momento, pero su naturaleza coyuntural quedaría puesta de manifiesto entonces, cuando se invirtió la correlación de fuerzas político-militares.

(27) Cfr. *Constituição e Democracia*, cit., pág. 109.

Durante el período de transición se preveía un sistema de gobierno directorial o convencional militar (28) similar al que estaba funcionando desde el 28 de septiembre de 1974, y que comprendía:

— Un Presidente de la República, elegido por un colegio electoral formado por los diputados de la Asamblea legislativa y por los miembros del MFA y cuyos poderes carecían de autonomía respecto al Consejo de la Revolución, que presidía (D.2).

— Un Consejo de la Revolución, órgano sancionador de las principales leyes y con competencia legislativa directa no solamente en materia militar, sino también en materias de interés nacional de urgente resolución, definidor de las líneas de orientación programática del Gobierno y guardián de la constitucionalidad material de las normas jurídicas (en vez de los tribunales, como venía sucediendo desde 1911) (D.3).

— Una Asamblea legislativa elegida por sufragio universal y, precediéndola, una Asamblea del MFA sin competencia definida (D.5 y D.6).

— Un Gobierno con ministros de confianza del MFA y ministros de confianza de la Asamblea legislativa, políticamente responsable ante el Presidente de la República y ante la Asamblea legislativa (D.4).

4. Las elecciones para la Asamblea constituyente se realizan en ese clima y bajo el condicionamiento del Pacto. Pero la participación masiva de los electores (91 por 100) y sus resultados (29) hicieron patentes las contradicciones políticas del momento y pusieron de manifiesto que los partidos habían acertado firmando el Pacto como «precio» de las elecciones, pues éstas desencadenarían —como desencadenaron— una dinámica política propia al emerger, por primera vez desde hacía cincuenta años, una directa legitimidad democrática (30).

(28) Directorial o convencional, según prevaleciera el Consejo de la Revolución o, como sucedió en septiembre de 1975 (Asamblea del MFA de Tancos), la Asamblea del MFA: la primera Plataforma de acuerdo constitucional sería para el período revolucionario de entonces como la Constitución del año I para el período jacobino de la Revolución francesa. Teóricamente eran importantes los poderes de la Asamblea legislativa (véase *Constituição e Democracia*, cit., págs. 95 y sigs.).

(29) Partido Socialista: 38 por 100 y 116 diputados; Partido Popular Democrático: 26,4 por 100 y 81 diputados; Partido Comunista Portugués: 12,5 por 100 y 30 diputados; Centro Democrático y Social: 7,7 por 100 y 16 diputados; Movimiento Democrático Portugués: 4,5 por 100 y 5 diputados, y Unión Democrática Popular: 1 por 100 y un diputado. Véase análisis de sociología electoral en JORGE GASPAS y NUNO VITORINO: *As eleições de 25 de Abril: Geografia e imagem dos partidos*, Lisboa, 1976.

(30) En este sentido, aunque desde ángulos diferentes, TEIXEIRA RIBEIRO: prólogo a los *Discursos, conferências, entrevistas de Vasco Gonçalves*, Lisboa, 1976,

La Constituyente inició sus trabajos el día 2 de junio (31), blanco de la atención general por la novedad representativa y por la importancia inmediata no tanto de su función jurídica —hacer la Constitución— como de su función política —ser un contrapoder al poder, o mejor dicho, a los diversos centros de poder militar.

En junio, los seis partidos presentes en la Asamblea entregaron sus respectivos proyectos de Constitución, y la lectura de los textos, así como de las principales fundamentaciones o argumentaciones contra ellos aducidas, muestra las grandes diferencias que los separaban y la relativa amplitud dejada por la Plataforma de acuerdo constitucional (32).

Los preámbulos eran, desde luego, aclaratorios tanto de los principios doctrinales propugnados por los partidos como de las preocupaciones de coyuntura que los movían. Así, el Centro Democrático y Social consideraba «marcos orientadores» «los derechos inalienables de la persona humana, el pluralismo y las libertades democráticas, la solidaridad social y comunitaria, el valor de la iniciativa y el primado del trabajo sobre el capital». El Movimiento Democrático Portugués-Comisión Democrática Electoral apelaba al «empeño unitario y profundo del pueblo portugués, en íntima y vigorosa unión con el MFA y en el apoyo permanente a su dinámica revolucionaria. El Partido Comunista Portugués acentuaba la alianza entre el MFA, «vanguardia de las Fuerzas Armadas», y el «movimiento popular de masas», al servicio de la construcción de una sociedad capitalista sin clases antagónicas, basada en la colectivización de los medios de producción y que «abolirá, para siempre, de la patria portuguesa la explotación del hombre por el hombre». El Partido Socialista preconizaba «la construcción, por la vía pluralista y el respeto a la voluntad popular, del socialismo, entendido éste como poder democrático de los trabajadores, en el marco de la colectivización progresiva de los medios de producción y de régimen de democracia política, de cara a la instauración de una sociedad sin clases». El Partido Popular

pág. 11; o JORGE MIRANDA: *Constituição e Democracia*, cit., págs. 209 y sigs.; sobre el conflicto entre legitimidad democrática y legitimidad revolucionaria, véase DE VERGOTTINI: *Op. cit.*, págs. 108 y sigs.

(31) La distribución socioprofesional de los diputados en el momento de constitución de la Asamblea (la composición sería alterada por sucesivas sustituciones) era, según los datos proporcionados por los partidos, la siguiente: abogados, 61; ingenieros, 35; empleados de banca, 25; obreros, 17; profesores de Universidad, 15; profesores de Enseñanza Media, 14; periodistas y escritores, 11; médicos, 8; economistas, 8; profesores de EGB, 7; obreros del campo, 5; funcionarios de partidos, 5; comerciantes, 2; oficiales de las Fuerzas Armadas, 2; farmacéuticos, 2; amas de casa, 2; carteros, 2; locutores, 2; diversos, 27.

(32) Véase *Diário*, suplemento al núm. 16, págs. 358 (1) y sigs.

Democrático exigía el respeto a la dignidad de la persona humana para que «no reine nunca más en Portugal la arbitrariedad de la policía y de los detentadores del poder político o económico, sino que impere la justicia y el Derecho». La Unión Democrática Popular afirmaba que la clase obrera es «la fuerza motriz de las transformaciones revolucionarias» y propugnaba «la represión severa de los enemigos internos y externos del pueblo, las más amplias libertades de organización e iniciativa revolucionaria de las masas populares y una política intransigente de defensa de la independencia nacional».

En julio, sin embargo, la Asamblea parecía abocada a ser cerrada. Apparentemente era un cuerpo extraño en un contexto revolucionario hostil a la «democracia burguesa», de la que era considerada expresión. De aquí los ataques que contra ella se multiplicaban. El 8 de ese mismo mes la Asamblea del MFA aprobaba el llamado «Documento-guía de la Alianza Pueblo-MFA» (esquema de organización política en términos de «poder popular», mediante sucesivas asambleas desde la base hasta una Asamblea popular nacional y en la que el Consejo de la Revolución estaba definido como «órgano máximo de soberanía nacional»). Sin embargo, la Constituyente replicó no solamente a través de sus trabajos, sino también a través del período de «antes del orden del día» y de los requerimientos dirigidos al Gobierno; y esta intervención fue especialmente relevante en agosto.

Los preceptos constitucionales que iban siendo aprobados estaban en correspondencia con la relación de fuerzas en el hemisiciclo y con la situación política: consagración de los principios de soberanía del pueblo, una e indivisible y de constitucionalidad, gran atención a la defensa de las libertades (especialmente, a la de empresa) y del pluralismo; acentuación de las referencias al socialismo y a la independencia nacional; en general, necesidad y variedad de soluciones de compromiso.

La formación del VI Gobierno Provisional supuso una derrota de las tendencias vanguardistas, pero subsistieron el anarcopopulismo y su sucedáneo el anarcomilitarismo. En el momento más agudo de la crisis político-militar, el 12 y 13 de noviembre, los diputados permanecieron secuestrados en el Palacio de S. Bento por una manifestación cerca de veinticuatro horas sin que el Ejército interviniese, y levantado el secuestro, la mayoría se marchó a Oporto, dispuesta a encabezar la resistencia si la situación se volvía insostenible en Lisboa (33).

(33) El 20 de noviembre la Asamblea votaría una declaración en la que se establecía la posibilidad de reunirse, «de acuerdo con el reglamento, en cualquier momento y en cualquier lugar, si así fuese necesario, en orden al cumplimiento de su mandato nacional» (*Diário*, núm. 84, de 21 de noviembre de 1975, págs. 2779-2780).

5. Después del 25 de noviembre los partidos se apresuraron a pedir la renegociación de la Plataforma de acuerdo constitucional, invocando la alteración de las circunstancias y la necesidad de reajustar sus disposiciones «al curso democrático seguido mientras tanto por la Revolución» (34). Una nueva Plataforma fue acordada el 26 de febrero de 1976, desprovista de su anterior elemento doctrinal y en la que se reducía sustancialmente la intervención política de los militares (apenas hay referencias en el acuerdo al MFA). Esta Plataforma mantendría, sin embargo, cláusulas sobre otros puntos, entre las cuales las relativas a la elección y poderes del Presidente de la República y la responsabilidad política del Gobierno no habían sido objeto de debate previo en la Asamblea constituyente.

El Presidente de la República y el Consejo de la Revolución funcionaban en estrecho contacto, al ser el primero también presidente del Consejo de la Revolución y al depender el ejercicio de sus poderes más importantes de la consulta, dictamen favorable o autorización del Consejo. Sin embargo, su elección por sufragio universal le confería supremacía, expresión de la prevalencia del principio democrático, también manifestada en su sustitución interina por el Presidente de la Asamblea legislativa (2.7) y en el régimen de control preventivo de las leyes (3.8.4).

Implícito en el Pacto estaba, a pesar de ello (o mejor dicho, por su causa), que el primer Presidente de la República sería militar (35).

El Consejo de la Revolución, además de órgano auxiliar del Presidente, era un órgano político y legislativo sobre asuntos militares, así como un órgano de garantía constitucional (3.5). En esta última función estaba obligatoriamente asesorado por un nuevo órgano, la Comisión constitucional (compuesta mayoritariamente por juristas). Los tribunales y la propia Comisión, como tribunal, ejercían el control concreto de constitucionalidad (3.10).

El Gobierno era políticamente responsable ante el Presidente de la República y la Asamblea legislativa, lo que apuntaba hacia un sistema mixto. Se dejaba en manos de la Asamblea constituyente la definición de los términos de exigibilidad de responsabilidad política al Gobierno por el Parlamento (4.1 y 4.2).

La primera legislatura tendría una duración de cuatro años (5.1). En la segunda legislatura, la Asamblea legislativa tendría poderes de revisión, no pudiendo el Presidente de la República negarse a promulgar la ley de reforma.

(34) Véase *Diário*, núms. 88 a 95, del 3 al 11 de diciembre de 1975, especialmente núm. 88, págs. 2861 y sigs., y núm. 93, págs. 3035 a 3036.

(35) Sobre el problema véase *Constituição e Democracia*, cit., págs. 139 y sigs.; EDUARDO LOURENÇO: *O fascismo nunca existiu*, cit., págs. 127 y sigs.; DE VERGOTTINI: *Op. cit.*, págs. 126 y sigs., 171 y sigs. y 238.

Se consideraría acabado el período de transición una vez entrase en vigor esta ley (5.4).

Surge la pregunta de por qué motivo se celebró una nueva Plataforma, dado que después del 25 de noviembre se afirmó la intención de regresar a la pureza de la Revolución democrática del 25 de abril, incompatible con la predeterminación de la Ley Fundamental al margen de la Asamblea constituyente. Hay quien afirma que el Pacto, producto de la fase revolucionaria que terminó el 25 de noviembre de 1975, fue una consecuencia *post-mortem* de tal período: los fenómenos jurídico-políticos, con frecuencia, suceden después de acabado el período histórico con el que están íntimamente relacionados (36). Esta explicación es sólo parcialmente verdadera. Ciertamente, se concluyó un segundo Pacto debido a que había existido un primer Pacto, aunque no fuese más que para limar las aristas más agresivas. Pero sobre todo fueron otras las razones.

En primer lugar, era una realidad la autonomía de la institución militar en vísperas de la aprobación de la Constitución y no era realista suponer que sería posible, por lo menos hasta la entrada en funcionamiento de los futuros órganos constitucionales, someterla a un régimen idéntico al de los países de la Europa occidental. Dado que su disposición probablemente no fuera ésa, y que los militares experimentaban recelo ante la inminencia de que órganos políticos constituidos en base a los partidos tomaran decisiones sobre su organización y disciplina, era preferible encaminar a las Fuerzas Armadas hacia la plena normalidad democrática, bajo la dirección del Presidente de la República y de un Consejo de la Revolución con poco poder operativo, que intentar aplicar el modelo clásico sin consistencia suficiente. En segundo lugar, era más realista dejar a las Fuerzas Armadas dentro del sistema político, corresponsabilizándolas de su funcionamiento y vinculándolas a la garantía de la Constitución, que ignorarlas y tener que acabar por aceptar sus incursiones, como sucedió en la I República (37).

6. En estos meses finales de elaboración de la Constitución las posiciones de los partidos ante el cuerpo de normas aprobadas pone de manifiesto algunas oscilaciones. Por un lado (desde el CDS y desde ciertos medios del PDP y del PS) se oyen voces cada vez más críticas hacia estas normas, especialmente aquellas que, durante el verano y otoño anteriores, habían consa-

(36) JOSÉ MIGUEL JUDICE: «O artigo 273, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa e a actual missão política das Forças Armadas», en *Nação e Defesa*, núm. 4, enero 1978, pág. 23.

(37) Es esta segunda razón la que se deduce del debate en la Asamblea constituyente sobre la intervención política de las Fuerzas Armadas.

grado e incluso declarado irreversibles ciertas modificaciones económicas producidas durante el proceso revolucionario (como las relativas a las nacionalizaciones). Por otro lado (por parte del PCP, que anteriormente se había mostrado como mínimo escéptico sobre la capacidad y la voluntad de la Asamblea de hacer una Constitución a la medida de las conquistas revolucionarias y que en numerosas ocasiones había sido derrotado en las votaciones) se oyen voces cada vez más en defensa de la Constitución. El cambio de coyuntura política explica estas variaciones.

La sugerencia de someter la Constitución a referéndum, manifestada durante las conversaciones para la conclusión de la nueva Plataforma, si bien se basaba en el principio democrático (por contraposición al referéndum orgánico que aparecía en el primer Pacto, al prever la promulgación de la Constitución por el Presidente de la República «oído el Consejo de la Revolución»), hubiera posibilitado corregir o repensar el sentido de algunos de sus preceptos (38). Se discute también la admisibilidad de la revisión constitucional durante la primera legislatura (39). Ninguna de estas ideas se impone. Por el contrario, los resultados de la Comisión de Redacción y el preámbulo, el último texto votado por la Asamblea, denotan la búsqueda de fórmulas de contención verbal y de pacificación ideológica.

La Constitución fue aprobada en votación final global solamente con los votos en contra de los diputados de un partido, el Centro Democrático y Social, aunque fueron claramente visibles las divergencias en las declaraciones de voto de los partidos que votaron a favor (40).

(38) Fue el PDP en su primera propuesta para la renegociación de la Plataforma de acuerdo constitucional. La Constitución debería ser sometida a referéndum en los quince días siguientes al decreto de aprobación de la Asamblea constituyente; en caso de rechazo, continuarían en vigor las leyes constitucionales vigentes, teniendo el Parlamento que se eligiera hasta el 25 de abril de 1976 poderes constituyentes. Véase el texto del documento en *Povo Livre*, núm. 79, de 22 de enero de 1976.

Cfr. el debate sobre el asunto en la Asamblea en *Diário*, núm. 104, de 15 de enero de 1976, págs. 3359 y sigs., y nuestra posición en *Constituição e Democracia*, cit., págs. 158 y sigs.

(39) Véase el debate en *Diário*, núm. 121, de 18 de marzo de 1976, págs. 4002 y sigs. Tres tesis se planteaban: la de la aplicación a la primera legislatura de los principios generales de revisión (propuesta por el CDS), la de la admisibilidad de la revisión, peso sólo a título excepcional y con mayoría cualificada (propuesta del PPD), y la del rechazo de la revisión (tesis del PS y del PCP, que se impuso).

(40) Véase las declaraciones explicativas del voto en *Diário*, núm. 132, de 3 de abril de 1976, págs. 4433 y sigs. El CDS justificó su voto en contra en el hecho de que la Constitución establecía «un ancla socialista», «instrumento de las mayorías temporales», y en el hecho de que no era suficientemente «una norma de identidad colectiva de todos los portugueses».

VI. CARACTER GENERAL Y FUENTES DE LA CONSTITUCION

1. La Constitución de 1976 es la más vasta y más compleja de todas las Constituciones portuguesas: por recibir los efectos del denso y heterogéneo proceso político del momento de su elaboración, por aglutinar contribuciones de partidos y fuerzas sociales en lucha, por beber diversas ideologías internacionales y por reflejar (como no podía ser de otro modo) la anterior experiencia constitucional del país.

Tiene como principales fundamentos la democracia representativa y la libertad política. Admite, no obstante (en virtud del pacto MFA-partidos), la subsistencia hasta la primera revisión constitucional de un órgano de soberanía compuesto por militares, el Consejo de la Revolución. Por otro lado, consagra las grandes reformas de fondo (de hecho y de derecho) que se llevaron a cabo en los dos años de Revolución y apunta hacia un objetivo de transformación social en orden a la consecución de lo que se llama «transición hacia el socialismo».

Es una Constitución-garantía y simultáneamente una «Constitución-prospectiva». Teniendo en cuenta la naturaleza del régimen abatido en 1974 y lo que fueron o pudieron haber sido los desvíos de 1975, es una Constitución muy preocupada por los derechos fundamentales de los ciudadanos y de los trabajadores y por la división del poder. Pero, surgida en plena crisis de la civilización industrial y bajo la influencia de tendencias socialistas o socializantes, intenta vivificar y enriquecer el contenido de la democracia y multiplicar las manifestaciones de la igualdad efectiva, participación, intervención y socialización, desde una visión amplia y con algunos ingredientes de utopía.

Constitución posrevolucionaria, la Constitución de 1976 es también una Constitución de compromiso, de la misma manera que lo han sido otras en circunstancias análogas, tanto en Portugal como en el extranjero (así, Weimar, Bonn, las Constituciones españolas de 1931 y 1978 o la italiana de 1947) (41).

(41) Cfr. C. SCHMITT: *Teoría de la Constitución*, trad. cast., Madrid, 1934; ENZO CHELI: «Il problema storico della Costituente», en *Italia 1943-1950: La ricostruzione*, obra colectiva, Roma-Bari, 1974, págs. 226 y sigs.; PABLO LUCAS VERDÚ: «El título I del anteproyecto constitucional», en *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, obra colectiva, Madrid, 1978, págs. 12 y sigs.; HERRERO DE MIÑÓN: *As vias falsas e verdadeiras do consenso constitucional*, Lisboa, 1980; UGO DE SIERVO: «Modelo stranieri ed influenze internazionali nel dibattito dell'Assemblea Costituente (em Italia)», en *Quaderni Costituzionali*, 1981, págs. 279 y sigs.

Traduce un compromiso —un compromiso histórico (42)— no tanto descado por los partidos políticos (salvo en lo que respecta a la segunda Plataforma celebrada con el MFA) cuanto impuesto por las circunstancias y por el estado de las fuerzas políticas y sociales en presencia (43).

Finalmente, se presenta como un texto muy largo: con preámbulo y 312 artículos (44), a veces excesivamente barroco. Sus cuatro apartados tienen un desarrollo más amplio del que en otras Constituciones se confiere a las mismas materias: 69 artículos a los derechos fundamentales; 31 para la organización económica; 166 relativos a la organización del poder político; 14 a la garantía y revisión de la Constitución. Además de ello, reciben valor constitucional la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (a través del art. 16, núm. 2) y algunas leyes constitucionales posteriores al 25 de abril de 1974 en virtud de los artículos 306, 308 y 309.

Esto se explica por la diversidad de atenciones prioritarias de los partidos políticos: unos temían por las libertades, otros por los derechos de los trabajadores; otros por las nacionalizaciones y la reforma agraria; otros por el Parlamento y por la separación de poderes; otros por la descentralización regional y local. Así, la Constitución acabó por quedar como quedó.

2. El compromiso constitucional fue múltiple y diversificado y no se redujo a un simple enlace entre principios.

Así, debe recordarse que los derechos, libertades y garantías y la democracia política en su formulación constitucional fueron producto de la convergencia entre PS-PPD-CDS; el socialismo, de la convergencia PS-PPD-PCP; los aspectos colectivistas, de la convergencia PPD-CDS; y los derechos sociales, la autogestión y la planificación democrática fueron destacados por el PS; la importancia del Parlamento, las autonomías regionales y locales y las garantías jurisdiccionales fueron obra sobre todo del PPD; la defensa de las nacionalizaciones, la reforma agraria y las organizaciones populares de base fueron propugnadas por el PCP; la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y la iniciativa privada fueron propugnadas por el CDS.

Por otro lado, además de la influencia de las diversas corrientes ideo-

(42) La expresión es de MIGUEL GALVÃO TELES: *A Constituição de 1976: uma Constituição transitória*, cit. Cfr. DE VERGOTTINI: *Op. cit.*, págs. 231 y sigs.

(43) La aprobación de los preceptos constitucionales fue en gran medida consensual, siendo más del 60 por 100 de ellos aprobados por unanimidad. Véase los elementos presentados por VEIGA DOMINGOS: *Op. cit.*, págs. 87 y sigs.

(44) Hay, sin embargo, Constituciones más largas: la francesa de 1795, con 377 artículos; la española de 1812, con 384; la yugoslava de 1974, con 406; la peruana de 1979, con 307 artículos y 18 disposiciones transitorias.

lógicas, la comparación permite descubrir afinidades con diversas Constituciones de países extranjeros. Las reglas generales sobre derechos, libertades y garantías reproducen en parte las de la Constitución de Bonn. Son las Constituciones italiana y alemana, ambas de posguerra y después del pos-fascismo, las que más se aproximan a la nuestra en la enumeración de los derechos, libertades y garantías. Con todo, en materia de derechos económicos, sociales y culturales es manifiesta la influencia de las Constituciones del Este. La nacionalización de empresas en los sectores básicos de la economía, sin ser una novedad en las Constituciones de los Estados sociales de Derecho, se ha revestido, sin embargo, de un acentuado anticapitalismo, hasta entonces no frecuente. La institucionalización de los partidos tiene su paralelismo en las Constituciones italiana, alemana federal y francesa, entre otras. La concepción del Presidente de la República y de las relaciones entre Gobierno y Parlamento es semejante a la de los países de parlamentarismo racionalizado y semipresidencialismo. La subsistencia del Consejo de la Revolución tiene similitud con el papel de las Fuerzas Armadas en Turquía en los primeros años de vigencia de la Constitución de 1961. La Comisión Constitucional tiene su semejanza con los tribunales constitucionales y con el Consejo Constitucional francés. El «Proveedor» de Justicia equivale al *Ombudsman* nórdico. Las autonomías regionales están en la esfera de la Constitución italiana. Las organizaciones populares de base corresponden, *grosso modo*, a las organizaciones sociales de los países del Este y a las instituciones de base de la Revolución peruana de 1968. El control de constitucionalidad por omisión se inspiró en el artículo 377 de la Constitución yugoslava.

Abundantes, naturalmente, aunque menos importantes respecto a la fijación de las opciones de fondo, son las influencias de las Constituciones portuguesas anteriores. La Constitución de 1976 restaura la legalidad democrática, reafirma la democracia política, reabre el Parlamento, pero no repone el orden liberal individualista; su intervencionismo social y económico, aunque opuesto en el rumbo, sólo puede cotejarse con la Constitución de 1933; la dualidad Jefatura de Estado y de Gobierno es, como ya se ha dicho, una constante del constitucionalismo portugués, y numerosas son las instituciones que, tomadas de Constituciones anteriores o de la de 1933 (por ejemplo, algunas de las relativas a la función legislativa y al Gobierno), son recogidas y consagradas (45).

(45) Sobre la influencia de la Constitución de 1933 en la de 1976 véase GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA: *Op. cit.*, 2.ª ed., I, pág. 18. Y sobre las semejanzas entre una y otra, MANUEL DE LUCENA: *O Estado da Revolução*, cit., págs. 88 y sigs.

3. La naturaleza compromisoria de la Constitución está patente en cada una de sus cuatro partes.

Así, el tratamiento dado a los derechos fundamentales se asienta en la afirmación simultánea de los derechos, libertades y garantías y de los derechos económicos, sociales y culturales, en una dicotomía con preeminencia de los primeros (como es propio del Estado social de Derecho).

La organización económica se desarrolla: 1.º a través de la coexistencia (concurencial o conflictual, como se quiera) de tres sectores de propiedad de los medios de producción (público, cooperativista y privado, estando a su vez el primero subdividido en: público-estatal, colectivo o autogestionario y comunitario); 2.º a través de la coordinación entre el mercado (definido en términos de «equilibrada concurrencia de empresas») y el plan (imperativo sólo para el sector público estatal); 3.º a través de la tensión entre el reconocimiento de la iniciativa privada y el desarrollo de la propiedad social.

La organización política, por su parte, consiste en cuatro grandes relaciones: 1.ª entre la unidad del Estado, por una parte, y la autonomía político-administrativa de las Azores y de Madeira y el poder, por otro lado; 2.ª entre democracia representativa y democracia participativa; 3.ª entre Presidente de la República y Asamblea de la República (ambos elegidos por sufragio universal directo, en términos de sistema de gobierno semipresidencial), y 4.ª entre ellos y el Gobierno y un órgano conformado sobre la base de la legitimidad revolucionaria recibida de la Constitución, el Consejo de la Revolución.

Finalmente, el control de constitucionalidad abarca todos los tipos posibles —de acción, de omisión, abstracto, concreto, previo o sucesivo, concentrado o difuso— y corresponde a los tribunales, al Consejo de la Revolución y a un órgano específico de comunicación entre los anteriores, la Comisión Constitucional.

La Ley Fundamental de 1976 no se agota en lo anterior, pero es fundamentalmente lo anterior. Y la revisión de 1982 no afectó a este cuadro, pues la desaparición del Consejo de la Revolución venía impuesta por el principio democrático como principio constitucional fundamental.

VII. LA REVISIÓN CONSTITUCIONAL DE 1982

1. Si la Constitución aportó una cierta estabilización política, según un modelo institucional idéntico o análogo a los de las democracias occidentales, su entrada en vigor, sin embargo, no significó el apaciguamiento o el consenso constitucional del país. Por el contrario, desde el principio el

debate sobre la elaboración de la Constitución de 1976 asumió una importancia inédita, a veces excesiva, y en 1980 casi dramática. Esto no sorprende a quien evoque otras épocas de la historia constitucional portuguesa contemporánea en paralelo con las vicisitudes y actitudes políticas que se sucedieron a lo largo de la elaboración de la Constitución.

2. Dotada de poderes de revisión constitucional a partir del 15 de octubre de 1980 (46), la Asamblea de la República los ejercería a través de un largo período que se desarrollaría entre el 23 de abril de 1981 (fecha del primer proyecto) y el 12 de agosto de 1982 (fecha de la votación final global del decreto de revisión).

Se presentaron cinco proyectos (47) correspondientes a diversas orientaciones políticas con diferentes maneras de afrontar el alcance de la revisión. Las diferencias más sensibles se producían en lo relativo a la organización económica (como en 1975) y a la organización política (desde la perspectiva de la supresión del Consejo de la Revolución).

La Asamblea creó una comisión especial (48) compuesta por los diputados designados por cada partido, proporcionalmente a su representación parlamentaria. La comisión debería proceder a la sistematización y apreciación de las respuestas de modificación de la Constitución, de cara a preparar el Pleno: la comisión debía verificar cuáles eran las propuestas susceptibles de obtener la mayoría prevista de dos tercios y, en su caso, podía elaborar textos alternativos (49).

El núcleo del contenido de la revisión fue obra de la comisión, resultado de sus debates —posteriormente publicados (50)— y de la formalización de

(46) En virtud de los artículos 286, número 1, y 299, número 1, de la Constitución.

(47) Proyectos de revisión número 1/II, de los diputados de Acción Social Democrática Independiente; número 2/II, de los diputados del Partido Social Demócrata, del Centro Democrático y Social y del Partido Popular Monárquico (Alianza Democrática); número 3/II, de los diputados del Partido Comunista Portugués; número 4/II, de los diputados del Partido Socialista, de la Acción Social Demócrata Independiente y de la Unión de Izquierda para la Democracia Socialista (Frente Republicano y Socialista); número 5/II, de los diputados del Movimiento Democrático Portugués. El proyecto número 1/II se retiró al presentarse el proyecto número 4/II.

Véase los proyectos en la separata número 6/II del *Diário da Assembleia da República* de 16 de junio de 1981.

(48) Véase *Diário da Assembleia da República*, segunda legislatura, primera sesión legislativa, primera serie, sesión del 27 de mayo de 1981, págs. 2763 y sigs.

(49) Véase el régimen de la comisión en *Diário*, segunda legislatura, primera sesión legislativa, segunda serie, suplemento al número 96.

(50) En la segunda serie del *Diário da Assembleia da República*.

acuerdos entre los diferentes líderes políticos, adoptados fuera del Parlamento, sobre determinados temas (51).

A continuación se producía la discusión y votación en el Pleno con base en las conclusiones de la comisión (52) de acuerdo con normas reglamentarias *ad hoc* orientadas a disciplinar la utilización del tiempo.

El decreto de revisión (es decir, el conjunto de modificaciones de la Constitución aprobado por el Pleno), una vez redactado por la comisión (funcionando ahora como comisión de redacción), fue sometido a votación global por el Pleno y fue aprobado por una mayoría de dos tercios de los diputados (53) (54).

Sujeta a promulgación obligatoriamente (art. 286, núm. 2), la ley de revisión fue publicada el 30 de septiembre de 1982 y entró en vigor treinta días después.

Juntamente con la ley constitucional número 1/82 (dividida en dos partes, la primera correspondiente a las alteraciones y la segunda comprendiendo las disposiciones transitorias relativas a su propia vigencia) fue publicado el nuevo texto de la Constitución. Conviene destacar que es el nuevo texto de la Constitución (art. 289, núm. 2), no la nueva Constitución; porque la Constitución continuaba siendo la misma, aunque revisada: la Constitución de 1976 (como expresamente señalan los artículos 249 de la ley de reforma y 300 del nuevo texto de la Constitución).

3. La revisión constitucional de 1982 fue bastante extensa y modificó la mayor parte de las disposiciones constitucionales (55), reducidas a 300 ar-

(51) Sobre las relaciones entre el Presidente de la República y el Gobierno, sobre la audiencia del Consejo de la Revolución por el Presidente de la República y sobre la composición del Tribunal Constitucional. Los acuerdos fueron entre la Alianza Democrática y el Partido Socialista y no fueron publicados, pero hay amplias referencias a ellos en las páginas del *Diário da Assembleia* (véase segunda serie, segundo suplemento al número 114, reunión del 6 de mayo de 1982 de la comisión, págs. 2076 [15] y sigs.).

(52) Véase el dictamen de la comisión en *Diário*, segunda legislatura, segunda sesión legislativa, segunda serie, número 97.

(53) Votaron en contra los diputados del Partido Comunista Portugués y de la Unión Democrática Popular y se abstuvieron los del Movimiento Democrático Portugués. Véase *Diário*, número 132, sesión del 21 de agosto de 1982.

(54) La mayoría reconoció la ventaja política de esa votación final global. Sin embargo, jurídicamente, aunque no ilegítima, fue de escasa utilidad. No fue tal votación la que determinó la aprobación de la modificación de la Constitución; ésta se produjo en virtud de sucesivas votaciones, artículo por artículo, hechas de acuerdo con el artículo 286; como mucho, la votación le proporcionó plena eficacia.

(55) Basta destacar que la ley de reforma tiene 237 artículos en la parte relativa a las modificaciones de la Constitución.

títulos en vez de los 312 anteriores (56). Sin embargo, el preámbulo no fue modificado (57) y se mantuvieron intactos el ámbito de las materias, la estructura y la sistematización (58), así como —con independencia de la interpretación que se dé a este hecho— el artículo 290, sobre límites materiales.

Características de la revisión:

a) Eliminación casi completa de las señas o expresiones ideológico-coyunturales derivadas de 1975 y, en particular, la supresión de las referencias al socialismo en todos los artículos, salvo en el 2 (pudiendo cuestionarse si el socialismo conserva algún sentido autónomo).

b) Perfeccionamiento de los derechos fundamenatles y clarificación de la Constitución económica en la línea del pluralismo.

c) Extinción del Consejo de la Revolución y punto final de las funciones políticas de las Fuerzas Armadas.

d) En conexión con lo anterior, la reformulación de las relaciones entre el Presidente de la República, la Asamblea de la República y el Gobierno, con reflejo en el sistema político y la creación del Tribunal Constitucional.

4. En el apartado de «Principios fundamentales»:

— Inclusión de la mención al Estado de Derecho democrático en los artículos 2 al 9 b).

— Sustitución en la parte final del artículo 2 de la expresión «mediante la creación de las condiciones para el ejercicio democrático del poder por las clases trabajadoras», por la expresión «mediante la realización de la democracia económica, social y cultural y la profundización de la democracia participativa».

— Pasa al artículo 3 el principio de constitucionalidad (anteriormente consagrado en el artículo 115).

(56) A pesar de las abundantes modificaciones de preceptos, se tuvo el cuidado de conservar la numeración dentro de cada parte y de cada título y sólo se hizo excepción en los títulos VII y VIII de la parte III.

(57) En el proyecto de reforma de la Alianza Democrática se preveía una extensa refundición.

(58) Las alteraciones que se efectuaron corresponden esencialmente a una mejora de la sistematización:

— división del título II de la parte I en tres capítulos, abarcando el capítulo III preceptos del título III;

— supresión del capítulo I del título III de la parte I;

— modificación de la rúbrica de los títulos IV y VI de la parte II;

— incorporación de un capítulo III al título II de la parte II;

— supresión del título III de la parte III;

— modificación de la rúbrica del título IX (antes X) de la parte III;

— modificación de la rúbrica del capítulo II del título I de la parte IV.

— Se hace referencia a la zona económica exclusiva en el artículo 5, número 2.

— Se hace referencia al respeto a los derechos del hombre como principio de las relaciones internacionales de Portugal (art. 7, núm. 1).

— Se prevé la recepción interna de las normas emanadas por los órganos competentes de las organizaciones internacionales de las que Portugal sea miembro, desde el momento que ello se encuentre así establecido en los tratados internacionales constitutivos (art. 8, núm. 3).

— Referencia expresa a los principios de igualdad social o «igualdad real entre los portugueses» [art. 9, *d*)].

— Defensa del patrimonio cultural, de la naturaleza y del medio ambiente como tareas fundamentales del Estado [art. 9, *e*)].

— Sustitución del precepto relativo al proceso revolucionario por otro sobre el sufragio universal y los partidos políticos (art. 10).

5. En la parte I, cabe destacar:

— Mayor rigor en la regulación del régimen de restricciones y suspensión de derechos, libertades y garantías (arts. 18.2 y 3 y 19).

— Contraposición, ahora en términos estructurales, entre derechos, libertades y garantías y derechos económicos, sociales y culturales, pasando la libertad de elección de profesión al título correspondiente a los primeros (art. 47), así como los derechos, libertades y garantías de los trabajadores (arts. 53 y sigs., nuevos).

— Perfeccionamiento de algunas garantías penales (arts. 27 y sigs.).

— Consagración de algunos derechos de los periodistas (art. 38, núm. 3) y de la obligación del Estado de impedir la concentración de las empresas periodísticas (art. 38, núm. 6).

— Sustitución de los consejos de información por un Consejo de Comunicación Social (art. 39).

— Constitucionalización de los derechos de espacio y de respuesta para la oposición al Gobierno (art. 40).

— Explicitación del derecho de creación de escuelas privadas y cooperativas (art. 43, núm. 4).

— Prescripción de la regla del concurso en el acceso a la función pública (art. 47, núm. 2).

— Consagración del derecho de las comisiones de trabajadores a administrar y participar en la gestión de las obras sociales de las empresas y de promover la elección de representantes de los trabajadores en los órganos sociales de empresas pertenecientes a entidades públicas [art. 55, *e*) y *f*)].

— Equiparación de la iniciativa económica privada con la iniciativa

cooperativa y autogestionaria en la parte I, catálogo de los derechos fundamentales (art. 61), y no solamente en la parte II (59).

— Previsión de formas de democracia participativa o asociativa en lo que respecta al servicio nacional de salud, política familiar y gestión de las escuelas [arts. 64, núm. 4; 67, núm. 2, f), y 77].

— Autonomización de un precepto sobre el goce cultural (art. 78).

6. En lo que respecta al apartado II:

— Reformulación de los principios fundamentales de la organización económica (art. 80), incluyendo la coexistencia de los diversos sectores de propiedad de los medios de producción, público, privado y cooperativo, sin funcionalizarlos a «la consecución de una fase de transición al socialismo» (art. 89, núm. 1).

— Reconocimiento a las «organizaciones representativas de las diversas actividades económicas» de un derecho de participación en la definición, ejecución y control de las grandes medidas económicas y sociales [artículo 81, i)].

— Eliminación de la posibilidad mediante ley de expropiar latifundios o grandes propietarios, empresarios o accionistas sin indemnización (antes art. 82, núm. 2).

— Definición positiva del sector privado (art. 89, núm. 3).

— Eliminación de la referencia a un tendente predominio de la propiedad social (art. 90, núm. 1).

— Inclusión de la reforma agraria en el ámbito de la política agraria (art. 96).

— Principio de aprobación parlamentaria del Presupuesto del Estado (art. 108).

— Autodenominación de un precepto sobre protección del consumidor (art. 110) (60).

7. En la parte III, además de la extinción del Consejo de la Revolución:

— Tratamiento específico de los actos normativos (art. 115).

— No reelegibilidad del Presidente de la República, en caso de renuncia, en las elecciones que se realicen en el quinquenio inmediatamente subsiguiente (art. 126, núm. 2).

(59) Esta transferencia, juntamente con la descolocación de los derechos, libertades y garantías de los trabajadores al título II de la parte I, pone de manifiesto la subsistencia del carácter consensual de la Constitución.

(60) Cfr. ANTONIO DE SOUSA FRANCO: «A revisão da Constituição Económica», en *Revista da Ordem dos Advogados* (Colegio de Abogados), 1982, págs. 601 y sigs.

— Creación del Consejo de Estado como órgano consultivo del Presidente de la República [arts. 136, *a*), y 144 y sigs.].

— Se hace depender la disolución de la Asamblea de la República de la audiencia a los partidos y del dictamen del Consejo de Estado [artículo 136, *a*)], en vez del parecer favorable del Consejo de la Revolución (como ocurría antes), y la supresión de las reglas relativas a las crisis ministeriales (anteriormente en los núms. 2 y 3 del art. 198), y en contrapartida, se establece la prohibición de disolución en los seis meses posteriores a la elección de la Asamblea y en los seis últimos meses del mandato del Presidente (artículo 175, núm. 1).

— El cese del Gobierno por el Presidente de la República sólo cuando se haga necesario para asegurar el regular funcionamiento de las instituciones democráticas [arts. 136, *g*), y 198, núm. 2].

— La regulación de la designación de los jefes de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas [art. 136, *p*)].

— La regulación con mayor precisión del poder de veto (arts. 139 y 235).

— Transferencia a la Asamblea de la República o a su Comisión Permanente de la competencia para autorizar la declaración de guerra o de estado de sitio o de estado de emergencia [arts. 138, *c*); 141 y 164, *j*) y *l*)].

— Ampliación de la reserva de competencia legislativa de la Asamblea de la República, relativa y absoluta (arts. 167 y 168).

— Derecho potestativo de un quinto de los diputados en pleno ejercicio de sus funciones de promover la constitución de comisiones de investigación, hasta el límite de una por diputado y por sesión legislativa (art. 181, núm. 4).

— Limitar al Gobierno, antes de la apreciación de su programa por la Asamblea, a la realización de los actos estrictamente necesarios para asegurar la gestión de los asuntos públicos (art. 189, núm. 5) y la posibilidad por parte del Gobierno de solicitar un voto de confianza durante este trámite (art. 195, núm. 3).

— Definición general de las relaciones entre el Presidente de la República y el Gobierno en términos de responsabilidad y no ya de «responsabilidad política» (arts. 193 y 194).

— Prescripción de la dimisión del Gobierno en virtud del inicio de una nueva legislatura y de la aprobación de una moción de censura, y no ya de dos (art. 198, núm. 1).

— Atribución al Tribunal Constitucional no solamente de competencias de apreciación de la inconstitucionalidad y de la ilegalidad, sino también de poderes de examen de las situaciones y actos relativos a otros órganos (artículo 213).

— Definición de la composición del Consejo Supremo de la Magistra-

tura, con mayoría de vocales designados por el Presidente de la República y por la Asamblea de la República (art. 223).

— Atribución a las regiones autónomas de poder tributario propio en los términos de la ley y de participación en la definición de las políticas respecto a las aguas territoriales, zona económica exclusiva y fondos marinos contiguos (art. 229).

— Creación de referéndum a nivel local (art. 241, núm. 3).

— Constitucionalización de las asociaciones públicas (art. 267, núm. 3).

— Reforzamiento de las garantías de los administrados (art. 268, números 2 y 3).

— Creación de un Consejo Superior de Defensa Nacional (art. 274).

8. Finalmente, en la parte IV cabe destacar:

— Regulación del control previo de constitucionalidad en términos de control de normas (arts. 278 y 279).

— Admisibilidad del recurso directo ante el Tribunal Constitucional de las sentencias de los tribunales sobre inconstitucionalidad e ilegalidad (artículo 280).

— Atribución a un décimo de los diputados, a la Asamblea de la República o a la Asamblea regional de la respectiva región de la legitimación para instar ante el Tribunal Constitucional la declaración de inconstitucionalidad o de ilegalidad, respectivamente, de las normas jurídicas (art. 281).

— Definición de los efectos de la declaración de inconstitucionalidad o de ilegalidad (art. 282).

— Apreciación de la existencia de la inconstitucionalidad por omisión por el Tribunal Constitucional a requerimiento del Presidente de la República, el Defensor del Pueblo o, en los supuestos de violación de los derechos de las regiones autónomas, de los presidentes de las Asambleas regionales (art. 283).

— En cuanto a la composición del Tribunal Constitucional: diez jueces designados por la Asamblea de la República y tres cooptados por éstos (artículo 284) (61).

9. A partir del 1 de octubre de 1987, cinco años después de la publicación de la ley de reforma de 1982, es posible que se produzca una nueva reforma constitucional. La Constitución (art. 286) no la impone (al contrario de lo que sucedió después de 1980), aunque la permite. Sin embargo,

(61) Véase nuestra crítica en *Revisão constitucional e democracia*, Lisboa, 1983, págs. 184-185 y 240 y sigs.

todo indica que pueda iniciarse o concretarse en el período de sesiones que comienza, una vez que se ha impuesto la idea de su inevitabilidad o necesidad (política).

Con independencia de las ventajas que podrían derivarse de una mayor estabilidad de las normas, sin embargo, se hace patente aquí una vez más la obsesiva ilusión de suponer que los problemas políticos, económicos y sociales se resuelven mediante alteraciones jurídicas, desviando la atención de esos problemas y sus verdaderas causas. O cómo para determinadas fuerzas políticas, por más enmiendas que se hagan, una Constitución como la de 1976 nunca será aceptable (fenómeno semejante al que se ha verificado en otros países).

De todas formas, no es probable que la próxima reforma constitucional llegue a ser tan vasta y profunda como la de 1982, salvo, tal vez, en la parte tocante a la organización económica (la más controvertida a lo largo de estos años).

(Traducción de TERESA QUINTELA.)