



ABRIR CAPÍTULO IV PARTE II

CAPITULO V
LA CONSTITUCIÓN DE 1911

44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

Sumario:

1. Consideraciones generales
2. La organica de revisión constitucional
3. Los limites temporales de la revisión constitucional
4. Los limites materiales de la revisión constitucional
5. Los limites procesales y formales de la revisión constitucional
6. Proceso de revisión constitucional
7. Vicisitudes constitucionales y practica de revisión constitucional

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9

1. Consideraciones generales

a) La Constitución de 1911 ⁵⁶⁶ se ha presentado como un

⁵⁶⁶ Sobre el republicanismo, la Revolución de 1910, la Iª República y la Constitución de 1911 Cfr.: JOSÉ AGOSTINHO, *História*, Porto, 1915; MANUEL D'ARRIAGA, *A proclamação da República em 5 de Outubro e o projecto da sua Constituição na Assembleia Constituinte*, Lisboa, 1911; BASILIO TELES, *Do Ultimatum ao 31 de Janeiro (Esboço de História Política)*, Lisboa, 1905; ID., I - *As Dictaduras*, II - *O regimen revolucionário*, Famalicão, 1911; ID., *A Constituição, Finanças*, Lisboa, 1911; *As Constituintes de 1911 e os seus Deputados*, Lisboa, 1911; TEÓFILO BRAGA, *Discursos sobre a Constituição Política de República Portuguesa*, Lisboa, 1911; TEÓFILO BRAGA, *História das ideias republicananas em Portugal*, Lisboa, 1880; ID., *Soluções positivas da politica portuguesa*, 2 vol., Porto, 1912-1913; MARCELLO CAETANO, *Constituições Portuguesas*, p. 81 ss; ID., *Manual*, II, p. 470 ss; GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, p. 316 ss; F. CATROGA, *A importância do positivismo na consolidação da ideologia republicanana em Portugal*, Coimbra, 1977; CARLOS FERRÃO, *História da Iª República*, Lisboa, 1976; DAVID FERREIRA, *História Política da Primeira República Portuguesa*, vol. I (1910-1915), Lisboa, 1973; AMADEU CARVALHO HOMEM, *A Ideia Republicanana em Portugal, O Contributo de Teófilo Braga*, Coimbra, 1989; ARTHUR RIBEIRO LOPES, *Histoire de la République portugaise*, Paris, 1909; MACHADO SANTOS, *A Revolução Portuguesa, 1907-1910 (Relatório)*, Lisboa, 1911; L. MANY, *Étude critique sur la Constitution de la République Portugaise*, Paris, 1915; MARNOCO E SOUSA, *Constituição Política da República Portuguesa, Comentário*, Coimbra, 1913; JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, II, p. 283 ss; ID., *Constituições Portuguesas*, Polis, I, p. 1169ss; LUIS MONTALVOR (org.), *História do Regimen Republicano em Portugal*, 2 vols., Lisboa, 1930-32; HERMANO NEVES, *Como triunfou a República*, Lisboa, 1910; JOSÉ FÉLIX HENRIQUES NOGUEIRA, *Estudos sobre a Reforma em Portugal*, 1ª ed., Coimbra, 1851; CÉSAR DE OLIVEIRA, *O operariado e a República Democrática (1910-1914)*, 2ª ed., 1974; A. H. OLIVEIRA MARQUES, *História da Primeira República Portuguesa, As Estruturas de Base*, Lisboa, 1978; ID., *A Primeira República Portuguesa, alguns aspectos estruturais*, 2ª ed., Lisboa, 1975; GUILHERME d'OLIVEIRA MARTINS, *Portugal - Instituições e Factos*, p. 29 ss; JESUS PABÓN, *La Revolución Portuguesa (de Don Carlos a Sidónio Pais)*, Madrid, 1941; MIRIAM HALPERN PEREIRA, *A Iª República: projectos e realizações*, in *Política e Economia em Portugal nos séculos XIX e XX*, Lisboa, 1979; MARCELO REBELO DE SOUSA, *Os Partidos Políticos no Direito Constitucional Português*, Braga, 1983, p. 167 ss; ARMANDO RIBEIRO, *A revolução portuguesa*, Lisboa, 1914; ANGELO RIBEIRO, cap. XVI e XVII da *História de Portugal dirigida por Damião Peres*, Barcelos, 1938, págs. 453-490; A. P. RIBEIRO DOS SANTOS, *A Imagem do Poder*, p. 76 ss, 390 s, 429 ss; SAMPAIO BRUNO, *A Dictadura. Subsídios moraes para o seu juizo critico*, Porto, 1909; ROCHA SARAIVA, *Apontamentos de Direito Constitucional*, Lisboa, 1931; KATHELEEN SCHWARTZMAN, *Contributo para o sistematização dum aparente caos político: o caso da Primeira República Portuguesa*, in *Análise*

resultado de la Revolución de 5 de octubre de 1910, situándose en una vertiente histórica (que se ha subrayado particularmente en la última década del siglo XIX y en la primera década del siglo XX) de defensa del republicanismo, del laicismo estatal y del municipalismo, en una perspectiva de profundización de los ideales democráticos ⁵⁶⁷.

La Revolución ocurrió en un momento en que el régimen monárquico, en la secuencia del regicidio, entraba en extorcer, encontrándose el Rey y las fuerzas políticas en el Poder cercadas por una fuerte oposición republicana que se había mientras tanto infiltrado en la institución militar y que venía ampliando su base social de apoyo y siendo captada por la conciencia cívica de las masas populares ⁵⁶⁸.

Social, nº 65, p. 153 ss; JOEL SERRÃO, Republicanismo, in *Dicionário de História de Portugal*, vol. III, Lisboa, 1968, p. 587-595; MÁRIO SOARES, *Constituição de 1911*, *Dicionário de História de Portugal*, vol. I, Lisboa, 1960, p. 679-682; TEIXEIRA DE SOUSA, *Para a história da Revolução*, Coimbra, 1912; M. GALVÃO TELES, *As Constituições Portuguesas*, Enc. Verbo, V; CELESTINO STEFFANINA, *Subsídios para a história da Revolução de 5 de Outubro de 1910*, Lisboa, 1913; FELIX DE LLANOS Y TORRIGLIA, *Como se hizo la revolución en Portugal*, Madrid, 1914; VASCO PULIDO VALENTE, *O Poder e o Povo, A Revolução de 1910*, Lisboa, 1976; MANUEL VILAVERDE CABRAL, *Portugal na Alvorada do século XX*, Lisboa, 1979; JULIO VILHENA, *Antes da República*, Coimbra, 1916; FEZAS VITAL, *Direito Constitucional*, Lisboa, 1936-1937, p. 341 ss; DOUGLAS WHEELER, *História Política de Portugal, de 1910 a 1926*, Lisboa, 1978.

⁵⁶⁷ Referencial obligatorio de la defensa de éste ideario ha sido el pensamiento de JOSÉ FÉLIX HENRIQUES NOGUEIRA, que ha vinculado las ideas de república, al municipalismo y asociativismo (Cfr. *Estudos*, ob. cit.). Esta ideología posteriormente ha sido también asociada a tendencias socializantes y, en la secuencia del primero Concilio del Vaticano (1869-70), a una orientación anti-religiosa. Los elementos socializante y federalista se fueron todavía perdiendo.

La divulgación de tal ideario ha beneficiado además, y entre otros, de la acción de ELIAS GARCIA, RODRIGUES DE FREITAS, TEÓFILO BRAGA, BASILIO TELES y SAMPAIO BRUNO.

El elemento doctrinario en todo caso, a la medida en que se masificaba la adhesión al republicanismo, como que se diluía, convergindo básicamente para la defensa de la mejor concretización posible de las ideas de la Revolución de 1820 y para la negación del status quo vigente. Por un lado, buscabase la libertad, igualdad y fraternidad; por otro lado, cuidabase de rechazar la Monarquía, de contestar la autoritarismo de la Iglesia (y de los Jesuitas), de repudiar la corrupción, los partidos monárquicos y los grupos oligárquicos. En general Cfr. a propósito A. H. DE OLIVEIRA MARQUES, *A Primeira República*, p. 65 ss.

⁵⁶⁸ Como escribió el propagandista republicano HERCULANO NUNES, "la palabra República ha adquirido estrañas resonancias en la alma del pueblo,

En la secuencia de los acontecimientos revolucionarios de los días 3 a 5 de octubre y una vez proclamada, en esta última fecha, la República, iniciase un periodo transitorio de dictadura, que se ha mantenido hasta 19 de Junio de 1911, habiendo entonces sido nombrado un Gobierno provisional de concentración de poderes, destinado a preparar las elecciones para una Asamblea Nacional Constituyente, a la cual incumbiría la preparación de la nueva Constitución ⁵⁶⁹.

La Asamblea Nacional Constituyente ha sido elegida en 28 de Mayo de 1911 ⁵⁷⁰, reuniéndose por vez primera en 19 de junio de 1911 y constituyéndose inmediatamente una comisión encargada de elaborar un proyecto único de Constitución, a ser sometido a discusión.

Tal comisión ha producido un primero proyecto de Constitución de orientación presidencialista, el cual no obstante ha sufrido ulterior modificación para recuperación de la tradición constitucional parlamentaria.

La discusión parlamentaria constituyente se ha prolongado por dos meses, habiéndose procedido a la aprobación de la nueva Constitución en 19 de agosto de 1911, la cual, luego en 21 de Agosto, sería decretada y promulgada por la Mesa de la Asamblea Nacional Constituyente (y firmada por sus miembros), tal como determinaba el artículo 81 de la propia Constitución.

b) La Constitución de 1911 ha tenido como principales

visionándole un futuro de grandeza nacional, cimentado en los principios de libertad y democracia" (cit. CARLOS FERRÃO, História da 1ª República, Lisboa, 1976, p. 12-15).

⁵⁶⁹ En una perspectiva de concentración de poderes, el Gobierno provisional ha incluso producido legislación constitucional de adaptación del sistema al republicanismo (y legislación electoral, delante de la necesidad de organización de las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente - Decreto de 5 de Abril de 1911).

⁵⁷⁰ La elección se ha realizado por sufragio directo, facultativo, mediante lista incompleta y por círculos electorales.

fuentes las Constituciones portuguesas anteriores, y particularmente las Constituciones de 1822 ⁵⁷¹ y de 1838, notándose aún la influencia de la Constitución de la República Brasileña de 1891, así como de la experiencia constitucional de la tercera República francesa, o también, aunque limitadamente, de la Constitución Suiza de 1874 ⁵⁷².

La Constitución de 1911 se ha presentado como una Constitución de cuño marcadamente liberal, habiendo intentado llevar más lejos que en las Constituciones portuguesas anteriores los ideales del liberalismo democrático, mediante: (i) la consagración de la forma republicana de gobierno y de un sistema parlamentario de asamblea, que reforzarían la componente representativa popular; (ii) la ampliación del catálogo de los derechos fundamentales; (iii) la referencia determinante al igualitarismo social; (iv) la valorización del factor municipalista; (v) la opción por el laicismo y (vi) un profundizamiento de las garantías constitucionales ^{573 574}.

⁵⁷¹ Siguiendo JOAQUIM DE CARVALHO [in *Historia do Regime Republicano* (dir. por Luis de Montalvor), I, Lisboa, 1930, p. 177] la Constitución política de 1822 había sido estructuralmente republicana: de la monarquía conservaba simplemente el símbolo: la corona.

⁵⁷² La influencia de la Constitución brasileña patentizabase en aspectos como los relativos a materia de derechos fundamentales, de organización del poder legislativo y de fiscalización de la constitucionalidad.

A su vez, la Constitución francesa de 1875 ha sido considerada en materia de designación del Presidente de la República.

Por fin, a la Constitución suiza se ha ido buscar la solución del referendum local, de la ausencia de poder del Presidente de la República de disolución del Congreso, teniéndose aún presente las orientaciones adoptadas cuanto al tratamiento dado a ordenes religiosas y en materia de derecho de resistencia.

A través de la referencia a éstas fuentes será aún posible mencionar la influencia de otras Constituciones, tales como la Constitución norteamericana (v.g. en la consagración de una cláusula abierta de derechos fundamentales) y la Constitución francesa de 1793 (v.g. en la consagración del derecho de resistencia).

Indirectamente y por vía negativa también la experiencia española republicana de 1873 ha desarrollado su influencia, determinando, delante de su fracaso, una atenuación de las intenciones *autonomistas* o mismo *federalistas*. Véase: TEOFILO BRAGA, *Historia das Ideias Republicanas*, p. 145 ss.

En general, a propósito Cfr. JORGE MIRANDA, *Manual*, I, p. 284-285 - y ANTÓNIO P. RIBEIRO DOS SANTOS, *A Imagem do Poder*, p. 429 ss.

⁵⁷³ En éste punto es de subrayar la previsión de mecanismos de fiscalización de la constitucionalidad por los tribunales y la atención dada al derecho de resistencia.

⁵⁷⁴ Para una comprensión de la idea de república democrática, laica y

c) La Constitución de 1911 consagraba expresamente límites temporales y procesales y también un límite material a la revisión constitucional.

Cabe en todo caso subrayar que era especialmente el límite temporal previsto que concurría para la rigidez de la Constitución. Procesal y formalmente la revisión constitucional no se encontraba sujeta a particulares condicionamientos, concretándose regla general - cuando operada en periodo normal de revisión- del mismo modo que la legislación ordinaria. La sola especialidad que procesalmente se establecía respetaba al caso en que se pretendía sobrepasar el límite temporal establecido siendo entonces obligada la toma de una deliberación en sesión conjunta del Congreso y por mayoría cualificada.

Por otro lado, el límite material que se establecía, traduciendo en una prohibición de abolición de la forma republicana de gobierno y respetando así a un elemento de identificación material de la Constitución, no necesitaba de consagración expresa para ser afirmado. Lo que quiere significar que no se trata por sí de un mecanismo de especial rigidificación constitucional.

Comparando los regímenes de revisión constitucional consagrados en la Constitución de 1911 y en las Constituciones portuguesas anteriores tenemos que en aquella se ha dejado de consagrar la exigencia de mediación de elecciones entre una fase de iniciativa y una fase de concretización de la revisión.

Además se ha abandonado en la Constitución de 1911 la regla de aprobación de los actos finales de revisión constitucional por mayoría cualificada que se establecía en la Constitución de 1822.

En contrapartida, la Constitución de 1911 ha fijado un límite temporal más exigente que lo establecido en las Constituciones anteriores: la Constitución solamente podía ser revista de diez en diez

descentralizada en éste cuadro histórico Cfr. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, p. 321 ss.

años. Antes, en la Constitución de 1822 solamente se establecía un límite temporal para la primera revisión que además (fuera el caso especial de la revisión de normas constitucionales no exequibles por sí mismo) era de cuatro años para el ejercicio de la iniciativa, más el tiempo necesario para la realización de nuevas elecciones, lo que en el máximo se traducía en una prohibición de revisión antes de transcurridos ocho años sobre la publicación de la Constitución. Y, en la Carta Constitucional de 1826, por último, también se establecía un límite temporal para las revisiones siguientes en materia *constitucional*, pero en términos idénticos a los antes referidos no excedía en el máximo los ocho años. Por fin, la Constitución de 1838 solo obligaba a la mediación de elecciones entre las dos fases de los procesos de revisión.

Esta mayor rigidez temporal de la Constitución de 1911 era sin embargo compensada por la posibilidad de anticipación de la revisión, lo que no estaba previsto en la Constitución de 1822, ni en la Carta Constitucional de 1826 (cuanto a la revisión de sus *artículos constitucionales*).

En computo general, la Constitución de 1911 habrá sido más rígida que la Constitución de 1838 y menos rígida que la Constitución de 1822 (que dificultaba más la iniciativa y la concretización de las revisiones en razón de las mayorías exigidas) y también que la Carta Constitucional (que dificultaba más la iniciativa de revisión, sin dejar por fin de sujetar las revisiones siguientes a un límite temporal especialmente agravado, pero no condicionando las alteraciones sobre artículos *no constitucionales*).

2. Organica de revisión constitucional

a) De acuerdo con la tradición del constitucionalismo portugués, la Constitución de 1911 ha atribuido al Parlamento - Congreso de la República - el poder de revisión constitucional.

El Congreso de la República presentabase como un órgano bicamaral, integrado por la Cámara de los Diputados y por el Senado, cuyos miembros eran elegidos por sufragio directo de los ciudadanos electores para mandatos de tres años, en el primero caso, y de seis años, en el segundo caso ⁵⁷⁵.

Las dos Cámaras funcionaban separadamente, salvo deliberación en contrario ⁵⁷⁶ o cuando, en materia de revisión constitucional, se trataba de anticipar la época de su concretización. En éste último caso el Congreso de la República se reuniría al efecto en sesión conjunta de las dos Cámaras ^{577 578}.

⁵⁷⁵ Cfr. artículos 8, 22 y 24 de la Constitución

⁵⁷⁶ Cfr. artículo 13 de la Constitución

⁵⁷⁷ Cfr. artículo 82, § 1 de la Constitución

⁵⁷⁸ Planteabase aquí la duda cuanto a saber se la intervención conjunta de las dos Cámaras era exigida para efectos de se deliberar sobre la anticipación de la revisión o antes para efectos de aprobación del acto de revisión constitucional propiamente dicho.

La letra del artículo 82 de la Constitución prestabase a ésa duda, al consagrar que "la revisión podrá ser anticipada de cinco años se fuer aprobada por dos tercios de los miembros del Congreso en sesión conjunta de las dos Cámaras. Y el artículo 26, 21 agravaba ésa duda al determinar que competía privativamente al Congreso de la República" deliberar sobre la revisión de la Constitución antes de transcurrido el decenio, en los términos del § 1º del artículo 82".

En el artículo 82 la expresión *aprobada* podía referirse tanto a la revisión constitucional propiamente dicha como a su anticipación. En el primero sentido parecía apuntar más directamente el elemento literal. En este último sentido, apuntaba la circunstancia de se determinar en ése artículo que la revisión podía ser *anticipada*, lo que quería decir que era necesaria la práctica de un acto autónomo de anticipación y que sería a tal acto que se refería específicamente la disposición constitucional.

A su vez en el citado artículo 26, 21º, literalmente, por sí solo, tanto podía estar en causa una deliberación previa de asunción de poderes constituyentes como una deliberación de fondo sobre alteraciones constitucionales.

Sin embargo, entendemos que lo que estaría en causa, tanto en el artículo 26 como en el artículo 82, sería la deliberación sobre la anticipación de la revisión constitucional y no la aprobación del acto de revisión constitucional.

Para tanto, debemos coordinar las dos disposiciones en referencia y buscar para ambas un sentido adecuado. En esta orden de consideraciones es de subrayar que el artículo 26, 21º solamente hacia sentido se fuere interpretado en el sentido apuntado, o sea referendolo solamente al acto de anticipación de la revisión. Es que, se así no fuere quedaría por saber por qué razón se consignaba expresamente, en ése artículo, la competencia del Congreso para rever la Constitución antes de transcurrido el decenio y no se consagraba la competencia para rever la Constitución en la época

La posición relativa de las dos Camaras en materia de revisión constitucional era de paridad, excepto en lo que respetaba a la iniciativa de revisión, la cual era privativa de la Cámara de los Diputados ⁵⁷⁹.

El Congreso presentabase no como un órgano permanente de revisión constitucional, pero antes como un órgano solo temporariamente constituyente. En éste sentido en el artículo 82 de la Constitución determinabase que tenia poderes constituyentes el Congreso cuyo mandato abarcase la época de revisión, que lo mismo era decir que, en regla, solamente en ésta época se podría afirmar como órgano de revisión. Fuera de la época normal de revisión, el Congreso podía extraordinariamente presentarse como órgano de revisión, pero tal dependia de una asunción de poderes constituyentes a concretar en el momento y en los términos previstos en el párrafo 1

que era considerada normal al efecto.

Además se se persistió en interpretar el artículo 26,21º de modo a encontrarnos en él una referencia al acto final de revisión constitucional, este artículo sería redundante ya que la competencia para su practica resultaba luego del apartado 1º del mismo artículo 26, que determinaba que al Congreso competia privativamente "hacer leyes, interpretarlas, suspenderlas y revocarlas".

En el sentido que el artículo 26,21º se referia a un *derecho de pedir la revisión constitucional* se ha pronunciado MARNOCO E SOUSA invocando al efecto el elemento histórico de formación de la norma (Cfr. *Constituição Política da República Portuguesa /Commentario*, Coimbra, 1913, p. 442).

Teniendo ése artículo tal significado, otro distinto no podía tener el párrafo 1 del artículo 82, siendo de observar que el artículo 26,21º remitía expresamente para él.

Acrece que se debe tener en cuenta que el acto de anticipación de la revisión constitucional tenia un especial significado jurídico (y debía ser en consecuencia especialmente valorizado) ya que el Congreso fuera de la legislatura en que se cumplía el decenio no beneficiaba de una atribución de poderes constituyentes, y había entonces que asumirlos. Ambos los artículos constitucionales en causa se referirían así a ésa necesaria asunción extraordinaria de poderes constituyentes.

⁵⁷⁹ Cfr. artículo 23 de la Constitución.

En el sentido de que la iniciativa privativa de la Cámara de los Diputados significaba solamente que le competia iniciar la discusión de los asuntos relativos a la revisión constitucional ordinaria, subrayando que los poderes constituyentes del Congreso pertenecían a ambas las Camaras que lo formaban y defendiendo que en el dominio de las revisiones extraordinarias la iniciativa pertenecia a ambas las Camaras por que solamente podía tener lugar cuando aprobada por dos tercios de los miembros del Congreso en sesión conjunta Cfr. MARNOCO E SOUSA, *Constituição*, p. 387 y 617.

del mismo artículo 82 de la Constitución, mediante un acto de anticipación de la revisión.

b) Sin embargo de la posición principal ocupada por el Congreso en la organica de revisión constitucional, cabe además referir que el Presidente de la República también disponia de un poder que lo hacia sujeto activo de la revisión constitucional. La capacidad de intervención del Presidente de la República en los procesos de revisión constitucional aunque no estuviése directa y expresamente prevista en la Constitución, deduciase de las disposiciones constitucionales pertinentes relativas al proceso legislativo, en general. El Presidente, tal como en la generalidad de los procesos legislativos, intervenia en los procesos de revisión constitucional para promulgar y hacer publicar las respectivas leyes, mediante necesaria refrenda ministerial ⁵⁸⁰.

En el marco de éste poder, la capacidad que constitucionalmente se reconocia al Presidente de la República para interferir significativamente en la revisión constitucional era en todo caso muy reducida, comprendendose que así fuése, por un lado, por se consagrar un sistema de gobierno -sistema de gobierno parlamentario de asamblea - que reservaba una débil posición institucional al Presidente de la República y por otro lado, y más inmediatamente, por que el régimen de promulgación de actos legislativos, establecido en los artículos 29 a 31 de la Constitución, apuntaba para la obligatoriedad de la práctica de ése acto ⁵⁸¹,

⁵⁸⁰ Cfr. artículos 47, 3º y 49 de la Constitución

⁵⁸¹ En este sentido fijabase un plazo de quince días para promulgación, findo el cual -delante del silencio del Presidente- se consideraria la ley respectiva promulgada. Véanse además las formulas gramaticales imperativas empleadas en aquellos artículos de la Constitución. Rechazabase así el derecho de veto del Presidente.

Sobre la discusión en la Asamblea Constituyente del tema y subrayando que en una república parlamentar, donde el derecho de veto tiene de ser ejercido con la colaboración del ministerio que depiende del parlamento no hay efectivamente lugar para su aplicación Cfr. MARNOCO E SOUSA, Constituição, p. 461. Subrayaba

reduciéndose la intervención presidencial a la verificación de la origen parlamentaria de las leyes ⁵⁸² y a la certificación del carácter soberano del acto.

3. Los límites temporales de la revisión constitucional

a) La Constitución de 1911, en su artículo 82 establecía que la Constitución se destinaba a ser revista de diez en diez años contados de su promulgación teniendo poderes constituyentes el Congreso cuyo mandato abarcáse la época de revisión. La revisión constitucional debía obedecer, así, a cierta periodicidad, debiendo concretarse en épocas al efecto constitucionalmente predeterminadas.

A propósito de ése artículo constitucional planteábanse en todo caso algunas dudas.

Por un lado, la periodicidad decenal de la revisión constitucional convertía las revisiones ordinarias en *obligatorias* ⁵⁸³. Pero cual sería el alcance de tal *obligatoriedad* de revisión.

Por otro lado, quedaba por saber se la atribución de poderes constituyentes al Congreso cuyo mandato abarcáse la época de revisión determinaba la posibilidad de se rever la Constitución luego en el inicio de la legislatura respectiva, pero antes de transcurrido el

en todo caso que el silencio presidencial sobre la promulgación tenía un efecto de veto ya que la Constitución no resolvía la cuestión de saber a quién pertenecía mandar publicar la ley en tal situación, lo que significaba que a nadie competía hacerlo. La única garantía que habría en la Constitución contra la posibilidad de este abuso del poder por parte del Presidente de la República se encontraría en el principio de la responsabilidad ministerial (*ibid.*, p. 462).

Sobre la promulgación y el veto en la Constitución de 1911 Cfr. MARGARIDA SALEMA, O Direito de Veto, p. 12-13

⁵⁸² En el sentido de que el Presidente de la República tenía el derecho, antes de hacer la promulgación, de verificar se el acto presentado fué votado por las dos Camaras, pero que al mismo tiempo tenía el deber de promulgar caso hubiéese sido votado por las dos Camaras, mismo que encerráse en si una disposición anti-constitucional Cfr. MARNOCO E SOUSA, Constituição, p. 459.

A propósito véase aún PAULO MERÊA, Direito Constitucional Comparado, Coimbra, 1913-1914, p. 12

⁵⁸³ En éste sentido Cfr. MARNOCO E SOUSA, Constituição, p. 617

decénio.

No resultaba esclarecido se la revisión constitucional se debía concretar luego que se completase el decénio o se podía prolongarse, incluso alén del fin de la legislatura.

Por fin no quedaba aclarado se los poderes constituyentes del Congreso en sede de revisión ordinaria decenal se agotaban o no con la producción de un acto de revisión constitucional.

Cuanto a la cuestión de la obligatoriedad de las revisiones constitucionales decenales cumple esclarecer que obviamente no significaba que de diez en diez tuviése de se proceder a alteraciones constitucionales, mismo que para tanto no se considerasen necesarias. Lo que estaba en causa era solamente un principio de ponderación periódica -todos los diez años- sobre la actualidad y adecuación práctica de las soluciones constitucionalmente consagradas. La no concretización en la época al efecto señalada de un acto de revisión constitucional, tenía el significado de que pasada en revista la Constitución no se había considerado la necesidad de se introduciren alteraciones en la Constitución. El silencio tenía entonces un significado positivo de ejercicio tácito del poder de revisión constitucional, no acompañado de la práctica de cualquier acto.

Cuanto a la segunda cuestión, relativa al poder constituyente del Congreso, debía entenderse en rigor que lo que estaba en causa era la simples investidura del Congreso, en la legislatura en que cabía la época normal de revisión, en la cualidad de órgano de revisión constitucional. Tal no significaba en todo caso que desde el inicio de tal legislatura podían ser practicados actos de revisión constitucional. El Congreso debía esperar por la verificación de una condición suspensiva, cual sería la de transcurrir el decenio, para concretar una revisión constitucional.

En la practica todavía se ha seguido orientación distinta, habendose verificado, en la legislatura iniciada en Mayo de 1919 y que comprendía el periodo en que estaba prevista la revisión constitucional

ordinaria, la concretización de modificaciones constitucionales antes de transcurrido el primero decenio de vigencia de la Constitución ⁵⁸⁴.

Cuanto a la tercera cuestión planteada, relativa a la duración de los poderes constituyentes del Congreso, juzgamos que sería de defender que, para se garantizar minimamente la periodicidad de la revisión, al menos debía iniciarse el proceso de revisión constitucional en el año en que se completase un decenio de vigencia de la Constitución, sin embargo de ése proceso solamente se concluir más tarde. Lo que en todo caso no sería de admitir sería el prolongamiento del proceso una vez finda la legislatura respectiva, ya que directamente disponía el artículo 82 que tenía poderes constituyentes el Congreso cuyo mandato abarcase la época de revisión, lo que era lo mismo que decir que en las legislaturas siguientes el Congreso ya no disponía de poderes constituyentes y no podía así concretar cualquier acto de revisión constitucional ⁵⁸⁵.

Por fin relativamente al problema del agotamiento de los poderes constituyentes del Congreso, cabe subrayar que la Constitución no hacía ninguna restricción expresa cuanto al número de actos de revisión que podían ser practicados ordinariamente por el Congreso. En todo caso debemos entender -en coherencia con la respuesta dada a la tercera cuestión- que, a admitirse la práctica de varios actos de revisión constitucional, la iniciativa parlamentaria relativa a cada uno de ellos debía verificarse en el último año del decenio de vigencia de la Constitución. En éste punto cabe en todo caso recordar que en la práctica ha vengado una interpretación más liberal, siendo ejemplo de ésto la revisión constitucional de 1919-

⁵⁸⁴ Así las leyes nº 854, 891, 1005 y 1154 respectivamente de 20 de agosto de 1919, de 22 de septiembre de 1919, de 7 de agosto de 1920 y de 27 de abril de 1921. Véase a propósito: MARCELLO CAETANO, *Constituições Portuguesas*, p. 91.

⁵⁸⁵ En sentido distinto a propósito del caso en que un proyecto de ley fué votado por la Cámara de los Diputados, pero no llegando a ser votado por el Senado, antes de finda la legislatura Cfr. MARNOCO E SOUSA, *Constituição*, p. 409-410.

1921, que se ha concretado mediante la producción de cuatro leyes (Leyes 854, 891, 1005 y 1154).

b) Tal límite temporal no era sin embargo un límite absolutamente insuperable, estableciéndose en el párrafo primero del mencionado artículo 82 de la Constitución, que la revisión podía ser anticipada de cinco años mediante deliberación aprobada por dos tercios de los miembros del Congreso reunidos en sesión conjunta de las dos Camaras ⁵⁸⁶. Esta posibilidad era aún así entendida restrictamente, considerándose que la revisión podía ser anticipada de cinco años, ni más ni menos. Como esclarecía MARNOCO E SOUSA “el legislador ha entendido naturalmente que se en el quinto año se no reconocése la necesidad de la revisión constitucional, se podía esperar por la revisión decenal. Mismo podía darse el caso de la revisión se hacer en el nono año, y tener de se hacer nuevamente en el año siguiente” ⁵⁸⁷.

Para nosotros, considerando que la justificación de previsión constitucional de la figura de la revisión extraordinaria asentaba en la necesidad de se proveer a modificaciones constitucionales urgentes, el límite de cinco años que se establecía a la anticipación de la revisión debía ser entendido con más latitud: la revisión podía ser anticipada desde que hubiésen al menos transcurrido cinco años de un decenio de vigencia de la Constitución.

4. Los límites materiales de la revisión constitucional

a) La Constitución de 1911, distintamente de lo que hacían las Constituciones portuguesas anteriores, contenía una cláusula de limitación material expresa de la revisión constitucional, resultando del párrafo segundo del artículo 82 la prohibición de introducción de

⁵⁸⁶ Véase también el artículo 26, 21º de la Constitución

⁵⁸⁷ Cfr. Constituição, p. 617

modificaciones constitucionales destinadas a abolir la forma republicana de gobierno. La circunstancia de se tratar de una Constitución que surge en la secuencia de una revolución cuyo significado más determinante ha sido lo de determinar el fin de la Monarquía y la implantación de la República, explica la preocupación en se asegurar la manutención de la nueva forma de gobierno ⁵⁸⁸.

Discutiase en todo caso cual seria el valor jurídico que podia ser reconocido a una tal clausula de limitación expresa.

En sentido proximo de la discusión doctrinal actual sobre el tema, dividiase a propósito las opiniones entre (i) los que veían ahí una prohibición absoluta de la revisión constitucional total y que consideraban que seria "contradictorio que se incribise en la Constitución la permisión de proponer la mudanza de ésta forma política" ⁵⁸⁹ y (ii) los que admitían la posibilidad de una revisión total eliminandose primero, sin necesidad de patentear intuitos, el referido párrafo del artículo 82 y modificandose después la forma de gobierno ⁵⁹⁰.

b) La circunstancia de se consagrar, de modo expreso, solamente ése limite material a la revisión constitucional no significaba que no se afirmásen, aunque implícitamente, otros limites materiales ⁵⁹¹.

Éstes limites implícitos respetarian y se vincularían al ideario que habia estado en la base de la Revolución de 5 de octubre, vinculandose a principios tales como (i) el principio de la unidad del Estado; (ii) el principio de la irrenunciabilidad de la Nación a derechos

⁵⁸⁸ En la Asamblea Constituyente se ha defendido la consagración de otros limites materiales expresos -principalmente relativos a la laicización del Estado y a la separación del Estado de las Iglesias-, pero tal posición no ha vengado.

⁵⁸⁹ Cfr. MARNOCO E SOUSA, *Constituição*, p. 618

⁵⁹⁰ Cfr. JOÃO TELLO MAGALHÃES COLAÇO, *Ensaio sobre a inconstitucionalidade das leis no Direito português*, Coimbra, 1914, p. 81 ss

⁵⁹¹ En el sentido de que el unico limite que habia cuanto a la materia en la revisión era el relativo a la forma republicana de gobierno, no admitiendo así otros limites implícitos Cfr. MARNOCO E SOUSA, *Constituição*, p. 618

territoriales; (iii) el principio de la laicidad del Estado; (iv) el principio de la soberanía nacional; (v) el principio democrático-representativo; (vi) el principio de la separación de poderes; (vii) el principio del respeto por los derechos y garantías individuales ⁵⁹², y en especial de la libertad, de la seguridad individual, de la propiedad, así como de la igualdad; (viii) el principio de la constitucionalidad y de la legalidad; (ix) el principio de la preeminencia del Parlamento, elegido por sufragio directo; (x) el principio de la autonomía del poder local y (xi) el principio de la descentralización de la administración de las provincias ultramarinas.

Traducen éstos límites la ligación estrecha que se ha intentado establecer entre la Constitución de 1911 y la tradición revolucionaria liberal que venía desde 1820 y que aguardaba mejor concreción. La fidelidad de la Constitución a ese espíritu liberal la vinculaba, materialmente, a tales principios y a la necesidad de su manutención.

5. Los límites procesales y formales de la revisión constitucional

Los límites procesales y formales de la revisión constitucional establecidos en la Constitución de 1911 respetaban fundamentalmente a la fase de iniciativa o de apertura del proceso respectivo.

Así, por un lado y retomándose una orientación que ya venía de las Constituciones anteriores (maxime, de la Carta Constitucional de 1826 y de la Constitución de 1838, que organizaban el órgano parlamentario en forma bicameral), estableciase, en el

⁵⁹² Este límite implícito vinculabase además de modo directo al límite expreso que prohibía el cambio de la forma de gobierno. En este sentido Cfr. el artículo 4 de la Constitución que determinaba que la especificación de las garantías y derechos expresos en la Constitución no excluía otras garantías y derechos no enumerados, pero resultantes de la forma de gobierno que ella establecía y de los principios que ella consignaba o resultaban de otras leyes.

artículo 23, alinea e), que era privativa de la Cámara de los Diputados la iniciativa sobre la revisión de la Constitución ⁵⁹³.

Por otro lado, determinabase, en el artículo 82, § 2º de la Constitución, que las propuestas de revisión constitucional debían definir con precisión las alteraciones proyectadas, intentándose así dejar luego de inicio patentizadas cuales eran las disposiciones o las partes del texto constitucional que serían objeto de modificación.

Además de éstas limitaciones generales, la Constitución de 1911 fijaba otras que específicamente se referían a las revisiones constitucionales anticipadas, a concretar fuera de la época normal destinada al efecto, estableciendo en el párrafo 2 del mismo artículo 82 y en el apartado 23º del artículo 26, que la posibilidad de tal revisión dependería de deliberación de las dos Cámaras reunidas en sesión conjunta y aprobada con el voto favorable de dos tercios de los miembros del Congreso ⁵⁹⁴.

Cuanto a ésta última exigencia de deliberación sobre la anticipación de la revisión por mayoría de dos tercios, planteabase sin embargo una duda que consistía en saber como se debía contar tal mayoría.

A propósito, y sin embargo de las posiciones que defendían que debía verificarse la mayoría de dos tercios en cada una de las Cámaras separadamente, ha vengado -delante del elemento literal- la interpretación de que ésa mayoría se apuraba con referencia a los miembros del Congreso, que lo mismo era decir de las dos Cámaras indistintamente ⁵⁹⁵.

Cuanto a los límites formales, malgrado el silencio de la Constitución a propósito, era de entender que los actos de revisión constitucional debían revestir una forma de ley (en rigor, de ley

⁵⁹³ Cuanto al problema de saber se la reserva de iniciativa de la Cámara de los Diputados se refería a la revisión ordinaria o extraordinaria y se impedía la posibilidad de presentación de proyectos de revisión por parte de los Senadores Cfr. *supra*.

⁵⁹⁴ Sobre el sentido de éste límite Cfr. *supra*

⁵⁹⁵ Cfr. MARNOCO E SOUSA, *Constituição*, p. 617-618

constitucional), adoptandose una técnica de referencia de las modificaciones constitucionales aprobadas a las disposiciones o lugares correspondientes de los textos constitucionales ⁵⁹⁶.

6. Proceso de revisión constitucional

a) Los procesos de revisión constitucional ordinaria debían empezar por la Cámara de los Diputados, en la cual se ejercía la iniciativa respectiva.

Delante de lo dispuesto en el artículo 23, alinea e) de la Constitución, la iniciativa de revisión constitucional concretabase con la presentación por parte de los Diputados de propuestas, excluyéndose la posibilidad de el proceso de revisión constitucional se iniciar mediante una iniciativa autónoma del Poder Ejecutivo o mismo de Senadores.

En lo demás y aplicandose subsidiariamente las disposiciones relativas al proceso legislativo ordinario, teníamos que las propuestas de revisión constitucional debían ser sometidas sucesivamente a la discusión y a la votación en la Cámara de los Diputados y en el Senado, siguiéndose, en caso de su aprobación por las dos Cámaras, el envío del texto al Presidente de la República para su promulgación (con refrenda ministerial) como ley y para publicación.

Concretando, una vez aprobada la revisión constitucional en la Cámara de los Diputados, el Senado debía pronunciarse sobre ella el más tardar en la sesión legislativa siguiente a la de su aprobación por la Cámara de los Diputados. No se pronunciando el Senado en tiempo, el texto de revisión constitucional aprobado por la Cámara de los Diputados sería promulgado por el Presidente de la República.

Caso el texto de la revisión constitucional aprobado en la

⁵⁹⁶ En éste sentido se ha formalizado la revisión constitucional de 1916 operada por la Ley Constitucional nº 635, de 28 de septiembre.

Camara de los Diputados fuése enmendado o pura y simplemente rechazado por el Senado, volveria a la primera Camara que podia en respuesta adoptar unas de las siguientes actitudes: (i) o aceptaba las enmiendas propuestas y enviaria el texto así modificado al Presidente de la República para promulgación, (ii) o se conformaba con el rechazo que se consideraba entonces definitivo ⁵⁹⁷, (iii) o aún no aceptaba la posición asumida por el Senado.

Si la Camara de los Diputados no aceptáse la posición asumida por el Senado sería la revisión constitucional sometida a la discusión y votación de las dos Camaras reunidas en sesión conjunta, siendo el texto aprobado a final enviado al Presidente de la República para promulgación ⁵⁹⁸.

Los proyectos definitivamente rechazados no podian ser renovados en la misma sesión legislativa ⁵⁹⁹.

Las deliberaciones de cualquier de las dos Camaras en materia de revisión constitucional debian ser tomadas por mayoría de votos, estando presente, en cada una de las Camaras, la mayoría absoluta de sus miembros ⁶⁰⁰.

La promulgación de la ley de revisión debia tener lugar en los quince días siguientes a la fecha de su presentación al Presidente de la República, equivalendo el silencio hasta al ultimo día ése plazo a la promulgación de la ley ⁶⁰¹.

b) Cuanto al proceso de revisión constitucional anticipada, su tramitación era especial.

Para se respetar el dispuesto en el citado artículo 23, alínea e) de la Constitución, que era de aplicación generica a todos los casos de revisión constitucional, los procesos de revisión extraordinaria

⁵⁹⁷ Cfr. artículos 33 y 34 de la Constitución

⁵⁹⁸ Cfr. artículo 33 de la Constitución

⁵⁹⁹ Cfr. artículo 35 de la Constitución

⁶⁰⁰ Cfr. artículo 13 de la Constitución

⁶⁰¹ Cfr. artículo 31 de la Constitución

debían tener inicio en la Cámara de los Diputados, desecadenándose en esta sede la discusión sobre el problema de la necesidad de anticipación de la revisión. La deliberación sobre la anticipación de la revisión debía ser tomada en sesión conjunta de las dos Cámaras - de la Cámara de los Diputados y del Senado -, que se realizaría bajo la presidencia del más viejo de sus Presidentes ⁶⁰², debiendo tal deliberación ser adoptada con el voto favorable de dos tercios de los miembros del Congreso. En lo demás seguía la tramitación procesal de las revisiones ordinarias.

7. Vicisitudes constitucionales y práctica de revisión constitucional

a) La Iª República portuguesa, en sus dieciséis años de vigencia, ha sido afectada por una situación de grave inestabilidad política, marcada por una sucesión de elecciones parlamentarias, de Ministerios y de Presidentes de la República ⁶⁰³, por tres guerras civiles oponiendo republicanos y monárquicos ⁶⁰⁴, así como por una falta de autoridad del poder civil sobre el poder militar, por un exceso de parlamentarismo obstructor de la gubernación y por luchas y indisciplina partidarias y, incluso, por ataques personales ⁶⁰⁵. El sistema, tal como estaba constitucionalmente previsto, por fuerza de las debilidades del sistema y de las circunstancias, no funcionaba o funcionaba mal.

La práctica de revisión constitucional en la vigencia de la Constitución de 1911 no ha, sin embargo, abundado, habiendo sido

⁶⁰² Cfr. artículo 14 de la Constitución.

⁶⁰³ En ese período se han sucedido 8 elecciones parlamentarias, 45 Ministerios y 8 Presidentes de la República. Véase a propósito: A. H. OLIVEIRA MARQUES, *A Primeira República Portuguesa*, p. 136 ss; CARLOS FERRÃO, *História da Iª República*, p. 176 ss

⁶⁰⁴ Las guerras civiles de 1911, 1912 y 1919.

⁶⁰⁵ Cfr. a propósito A. H. DE OLIVEIRA MARQUES, *A Primeira República Portuguesa*, p. 85 ss.

objeto de revisión solamente en dos momentos: en 1916 y en el periodo de 1919-1921. Además ha sido objeto de modificación por vía dictatorial -la llamada Reforma Dictatorial de 1918⁶⁰⁶.

Con la persistencia de las debilidades del sistema, mal grado las revisiones constitucionales concretadas en un perspectiva correctora, y en una situación de fuerte inestabilidad estaban creadas las condiciones para el desencadenamiento de un movimiento revolucionario tendiente a ponerse término a la Iª República, lo que se ha concretado con la Revolución de 28 de mayo de 1926⁶⁰⁷.

b) La revisión constitucional de 1916, concretada por la Ley Constitucional nº 635, de 28 de Septiembre, ha resultado de una anticipación de la época de revisión constitucional determinada por la circunstancia de la intervención de Portugal en la I Guerra Mundial. Mediante tal revisión se han restaurado las ordenes honorificas y las condecoraciones por hechos cívicos y militares y además se ha previsto la posibilidad de aplicación de la pena de muerte en situación de guerra y en el teatro de operaciones.

c) La Reforma Dictatorial de 1918, a su vez, ha sido operada, en la secuencia de la Revolución del 5 de Diciembre de 1917 que a partir de un movimiento militar de orientación nacionalista ha

⁶⁰⁶ Es aún de referir una situación de suspensión de la Constitución entre enero y mayo de 1915 en la secuencia de la constitución del *Ministério Pimenta de Castro* que ha gobernado en dictadura impediendo en marzo de ése año la reapertura normal del Congreso. Para una caracterización de ése periodo en términos que no lo confundían con una dictadura anti-liberal Cfr. JESUS PABÓN, *La Revolución Portuguesa*, I, p. 213 ss. A propósito de la revolución de 14 de mayo de 1915 que ha determinado el restablecimiento de la legalidad constitucional Cfr. CÉSAR DA SILVA, *A Revolução de 14 de Maio*, Lisboa, 1915. Véase también a propósito A. P. RIBEIRO DOS SANTOS, *A Imagem do Poder*, p. 81-82.

Por fin es de considerar que en 1926 el Congreso de la República ha deliberado anticipar la revisión constitucional, no habiendo todavía podido ocuparse de ella delante de los acontecimientos que se han vinculado a la Revolución de 28 de mayo de 1926 y que han conducido a la caída de la Iª República.

⁶⁰⁷ A propósito véase *infra*

conducido a la exoneración del Gobierno entonces en funciones, así como a la disolución del Congreso y a la destitución del Presidente de la República.

El Gobierno revolucionario establecido en la secuencia de éstos hechos, bajo la presidencia de Sidónio Pais, unos meses después de su constitución, concreta bajo una *inspiración corporativista integralista* un cambio constitucional, mediante el Decreto del Gobierno nº 3997, de 30 de Marzo de 1918 ⁶⁰⁸.

Sin embargo de ser presentada esta reforma como una simple ley electoral ⁶⁰⁹, ha determinado un cambio de sistema de gobierno, que resultaba convertido en *presidencialista*. El Presidente de la República pasaría a ser elegido por sufragio universal y directo y a disponer de la presidencia del Gobierno, siendo este compuesto de Secretarios de Estado de su confianza y delante de él responsables. Mediante tal Decreto se han introducido además alteraciones en la composición del Senado, pasando a concebirse éste órgano como una cámara de representación de los municipios y de las corporaciones profesionales. En la secuencia de ésta Reforma, Sidónio Pais ha sido elegido Presidente de la República.

La vigencia de ésta reforma fué en todo caso efímera, habiendo sido anulada por el Congreso en la secuencia del asesinato de Sidónio Pais en 14 de Diciembre de 1918, a través de la Ley nº 833,

⁶⁰⁸ Tal Decreto fué redactado por MARTINHO NOBRE DE MELO con la colaboración de ANTONIO SARDINHA y de HIPÓLITO RAPOSO, que han impreso un sentido *integralista* a la reforma pretendida. Ése sentido estaba luego patentizado en el relatorio del decreto que subrayaba que el pueblo tenía de ser considerado, no la multitud, la suma bruta del número, pero si la nación organizada en familias, comunas y provincias, de lo que derivaría la representación regional y profesional. Sobre la influencia de NOBRE DE MELO en la configuración *corporativista integralista* del régimen sidonista Cfr. THEOPHILO DUARTE, Sidónio Pais e o seu Consulado, Lisboa, 1941, p. 195 ss

⁶⁰⁹ Los promotores de la revolución, considerando la inconstitucionalidad de la reforma delante de lo consignado en la Constitución de 1911 sobre revisión constitucional, han todavía declarado que someterían las modificaciones constitucionales decretadas dictatorialmente al Congreso para efectos de revisión constitucional. Cfr. GUILHERME d'OLIVEIRA MARTINS, Portugal-Instituições e Factos, pág.31.

de 16 de diciembre de 1918.

d) La revisión constitucional de 1919-1921 se ha concretado a su vez en un ambiente de *post-sidonismo*, y en la secuencia de un periodo de guerra civil que habia llevado a la proclamación de la Monarquía en la ciudad de Porto en 19 de enero de 1919 (la *Monarquía do Norte*) y que luego terminaria en febrero de ése año. Esta revisión se ha concretado por el Congreso en una legislatura a la cual cabian constitucionalmente poderes constituyentes ⁶¹⁰ y mediante las Leyes n° 854, de 20 de Agosto de 1919, n° 891, de 22 de Septiembre de 1919, n° 1005, de 7 de Agosto de 1920 y n° 1154, de 27 de Abril de 1921. Mediante tal revisión, hacendose concesiones a la ideología constitucional sidonista, se ha intentado corregir insuficiencias del sistema parlamentario reveladas en la práctica, atribuyendose, por un lado, al Presidente de la República el derecho de disolución de las Camaras en situaciones en que los superiores intereses de la Patria y de la República lo exigisen, el cual deberia ser ejercido mediante previa consulta de un Consejo Parlamentario. Éste Consejo Parlamentario ahora creado era un órgano de consulta del Presidente de la República compuesto por un maximo de 18 miembros elegidos por el Congreso, destinandose a representar todas las corrientes de opinión. Este órgano ha venido retomar la tradición de existencia de un Consejo de Estado ⁶¹¹. Por otro lado, se ha previsto que las Camaras del Congreso pasasen a funcionar en sesiones

⁶¹⁰ Sin embargo de la Constitución determinar en el artículo 82 que tenia poderes constituyentes el Congreso cuyo mandato abarcáse la época de revisión constitucional, serán en todo caso de considerar inconstitucionales las tres primeras leyes de revisión por haberen sido producidas antes de transcurrido el primero decenio de vigencia de la Constitución. Favorecen este entendimiento el artículo 82 que determinaba que la revisión constitucional seria revista de diez en diez años y el artículo 26 § 21 que referia la competencia del Congreso para deliberar sobre la revisión en términos especiales *antes de transcurrido el decenio*. El Congreso en la legislatura iniciada en 1919 tenia poderes constituyentes pero la adquisición plena de éses poderes solamente se concretaba en 21 de agosto de 1920.

⁶¹¹ Cfr. Ley 891, de 22 de septiembre de 1919.

plenarias y por secciones, pudiendo en éstas últimas ser llamados a deponer los representantes de las clases organizadas y de asociaciones interesadas en los asuntos que en las mismas se discutisen y pudiendo consultarse las entidades que se entendiése necesario ⁶¹². Además, se han ajustado los poderes del Ejecutivo en situaciones de disolución de las Camaras, para se evitaren las soluciones dictatoriales, pasandose aún a dispensar la refrenda ministerial para el acto de nombramiento del Gobierno. Por fin se han establecido las bases de un sistema de amplia autonomía de la administración colonial.

⁶¹² Cfr. Ley 1.154, de 27 de abril de 1921.

CAPITULO VI
LA CONSTITUCIÓN DE 1933

Sumario:

1. Consideraciones generales
2. La organica de revisión constitucional
3. Los limites temporales de la revisión constitucional
4. Los limites materiales de la revisión constitucional
5. Los limites procesales y formales de la revisión constitucional
6. Proceso de revisión constitucional
7. La vigencia de la Constitución y la práctica de revisión constitucional

1. Consideraciones generales

a) La Revolución de 28 de mayo de 1926, en cuya vertiente histórica se viene a situar la génesis de la Constitución de 1933 ⁶¹³, ha representado el culminar de un movimiento militar que,

⁶¹³ Sobre el Estado Novo, el corporativismo portugués y la Constitución de 1933 Cfr.: MANUEL BRAGA DA CRUZ, *O Partido e o Estado no salazarismo*, Lisboa, 1988; ID., *As Origens da Democracia Cristã e o Salazarismo*, Lisboa, 1980; ID., *A Revolução Nacional de 1926: da Ditadura Militar à Formação do Estado Novo*, in *Revoltas e Revoluções* (org. Carvalho Homem), II, p. 347 ss; ANTONIO JOSÉ BRANDÃO, *Sobre o Conceito de Constituição Política*, Lisboa, 1944; MARCELLO CAETANO, *Manual*, II, p. 486 ss; ID., *Lições de Direito Corporativo*, Lisboa, 1935; ID., *Constituições Portuguesas*, p. 101 ss; ID., *A Constituição de 1933 - Estudo de Direito Político*, 2ª ed., Coimbra, 1957; ID., *Minhas memórias de Salazar*, Lisboa, 1977; JORGE CAMPINOS, *A ideologia política do Estado Salazarista*, Lisboa, 1975; ID., *A Ditadura Militar -1926-1933*, Lisboa, 1975; ID., *O Presidencialismo do Estado Novo*, Lisboa, 1978; *O Estado Novo - Das Origens ao fim da autarcia -1926-1959*, 2 vols., Lisboa, 1987; JOÃO COSTA LEITE (LUMBRALES), *A Doutrina Corporativa em Portugal*, Lisboa, 1940; LUIS DA CUNHA GONÇALVES, *Princípios de Direito Corporativo*, Lisboa, 1935; FEZAS VITAL, *Direito Constitucional*, Lisboa, 1936-1937, p. 346 ss; MARIO DE FIGUEIREDO, *Princípios essenciais do Estado Novo Corporativo*, Coimbra, 1936; FRANCO NOGUEIRA, *Salazar*, vols. II a VI, 1977-1985; MIGUEL GALVÃO TELES, *Constituições Portuguesas*, Enc. Verbo, V; ID., *Direito Constitucional Português Vigente*, Lisboa, 1970; JACQUES GEORGE, *Le Salazarisme*, Paris, 1981; AMEDEO GIANNINI, *La Costituzione portoghese del 1933*, Roma, 1933; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, p. 333 ss; ANTONIO E. GONZALEZ, *La Reforma constitucional portuguesa de 1971*, in *Revista de Estudios Políticos*, 1971, nº 180, p. 113-139; ANTONIO GONZALEZ DIAS LLANO, *Una interpretación del actual sistema político portugués*, in *Estudios de Ciencia Política y Sociología - Homenaje al Profesor Carlos Ollero*, Madrid, 1972, p. 263 ss; CLAUDE GOYARD, *Salazar et le gouvernement du Portugal*, in *Etudes de Droit Public*, Paris, 1964, p. 126 ss; A. J. JACOBS, *Constitutional development in Portugal since 1926*, in *JOR*, 8, 1959, p. 399-434; Pº. ANTONIO LEITE, *Alguns aspectos da Reforma Constitucional*, Lisboa, 1971; A. CARLOS LIMA, *Orgãos de Soberania: A Assembleia Nacional - Um Debate*, Lisboa, 1971; FRANCISCO LUCAS PIRES, *O Estado Pós-Corporativo*, in *Revista de Corporação dos Transportes e Turismo*, nº 2, Outubro de 1973, p. 3 ss; MANUEL LUCENA, *A Evolução do Sistema Corporativo Português*, Lisboa, 1976; RUI MACHETE, *Os Princípios e as Classificações Fundamentais do Corporativismo*, Braga, 1969; JORGE MIRANDA, *Manual*, I, p. 292 ss; ID., *Ciência Política e Direito Constitucional*, II, Lisboa, 1973, p. 87 ss; ID., *Constituições Portuguesas*, Polís, I, p. 1169ss; ADRIANO MOREIRA, *Direito Corporativo*, Lisboa, 1955; JOSÉ CARLOS MOREIRA, *Lições de Direito Constitucional*, Coimbra, 1959-1960; GUILHERME d'OLIVEIRA MARTINS,

después de las mal sucedidas sublevaciones militares de 18 de abril y de 19 de julio de 1925, había logrado organizarse en torno de unas Juntas Revolucionarias militares.

La Revolución desencadenase en el Norte del País, en Braga, extendiéndose luego a Lisboa, y triunfando delante de una cuasi ausencia de resistencia. Se ha concretado en un ambiente de estado latente de guerra civil, determinado por una división radical del país entre republicanos y monárquicos ⁶¹⁴, habiendo sido favorecida por una opinión pública que reconocía las insuficiencias del sistema

Portugal - Instituições e Factos, Lisboa, p. 32 ss; LALÉ PAJOT, Comment ils sont gouvernés - Le Portugal, Paris, 1971; OLIVEIRA SALAZAR, Conceitos económicos da nova Constituição, in Discursos, Lisboa, 4ª ed., p. 183 ss; PEDRO THEOTONIO PEREIRA, A Batalha do Futuro. Organização corporativa, 2ª ed., Lisboa, 1937; F. PEREIRA DOS SANTOS, Un Etat Corporatif - La Constitution Sociale et Politique Portugaise, Paris, 1940; N. PEREZ SERRANO, El proyecto constitucional portugués, in Revista de Derecho Publico, I, 1932; CARLOS ZEFERINO PINTO COELHO, A reforma constitucional de 1951, in O Direito, ano 83; JOSÉ PIRES CARDOSO, Sentido Social da Revolução - O sistema Corporativo, Lisboa, 1966; AFONSO QUEIRÓ e BARBOSA DE MELO, A liberdade de empresa e a Constituição, in Revista de Direito e Estudos Sociais, 1967; AFONSO QUEIRÓ, O Novo Direito Constitucional Português, in Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, vol. XXII, 1946, p. 45 ss; MANUEL DE LA QUINTANA, La Reforma Constitucional Portuguesa, Madrid, 1946; MARCELO REBELO DE SOUSA, Os Partidos Politicos no Direito Constitucional Português, Braga, 1983; ANTONIO PEDRO RIBEIRO DOS SANTOS, A Imagem do Poder no Constitucionalismo Português, Lisboa, 1990, p. 87 ss, 275 ss, 397 ss, 433 ss; REVISÃO CONSTITUCIONAL DE 1971 - Pareceres da Camara Corporativa (relator Afonso Rodrigues Queiró), Coimbra, 1972; FRANCISCO SÁ CARNEIRO, As revisões da Constituição de 1933, Porto, 1970; JORGE SÁ BORGES, Revisão da Constituição Política, Porto, 1971; JOSÉ HERMANO SARAIVA, A revisão constitucional e a eleição do Chefe de Estado, Fundão, 1959; CHRISTIAN DE SAUSSAY, De l'évolution constitutionnelle du Portugal contemporain - De la révolution de 1820 a l' Estado Novo, Nice, 1973; MÁRIO SOARES, Portugal Amordaçado, Lisboa, 1974; SOARES MARTINEZ, Manual de Direito Corporativo, 2ª ed., Lisboa, 1967; J. J. TEIXEIRA RIBEIRO, O Destino do Corporativismo, in Revista de Direito e de Estudos Sociais, vol. I, 1945; ID., Principios e Fins do Sistema Corporativo Português, Coimbra, 1939; JOAQUIM TRIGO DE NEGREIROS, A Ordem Jurídica e a Revolução, Lisboa, 1966; VITOR VERA LOPES, A Constituição Portuguesa de 1933, in Broteria, mayo de 1976; M. VILAVERDE CABRAL, Sobre o fascismo e o seu advento em Portugal, in Análise Social, nº 48, 1975, p. 873 ss; ALBERTO XAVIER, Direito Corporativo, Lisboa, 1972.

⁶¹⁴ Cfr. FERNANDO PESSOA, O Interregno - Defesa e justificação da ditadura militar em Portugal, Lisboa, 1928.

parlamentario creado por la Constitución de 1911 y, en la línea de lo que se asistía en Europa, se mostraba deseosa de estabilidad bajo un refuerzo de la autoridad de las instituciones políticas y el desarrollo de la vida política sin partidos ⁶¹⁵.

La Revolución de 28 de mayo de 1926, del punto de vista de sus repercusiones institucionales, ha conducido inmediatamente a la presentación del pedido de dimisión por parte del Gobierno en funciones, el nombramiento por parte del Presidente de la República de un nuevo presidente de ministerio (y ministro interino para todos los asuntos) - el dirigente revolucionario, Mendes Cabeçadas - y a la dimisión, en acto siguiente, del Presidente de la República, así como a la disolución, mediante el Decreto nº 11.711 de 9 de junio de 1926, del Congreso de la República ⁶¹⁶.

Hasta abril de 1933 se vivió en período de *Dictadura Militar*, vigorando un régimen de concentración de poderes, en que el Gobierno ejercía también funciones legislativas y además las funciones de Jefatura del Estado ⁶¹⁷ que luego habían sido y volverían a ser cometidas especialmente al Presidente del Ministerio ⁶¹⁸.

En tal período de *Dictadura Militar* ha sido producida diversa

⁶¹⁵ MARCELLO CAETANO (Constituições Portuguesas, p. 104-105) a propósito ha escrito: la Dictadura Militar ha encontrado extenso apoyo en el País. Tal como había sucedido en 1851, con la Regeneración, las fuerzas políticas que la sustentaban han resultado de la unión de elementos provenientes de dos campos, hasta entonces opuestos, monárquicos y republicanos. Los monárquicos, renunciando de momento a la lucha por la restauración de la monarquía, se han dispuesto a colaborar con un Gobierno que ofreciese garantías de ocuparse de los más urgentes y graves problemas de la administración pública y de sobreponer el interés nacional a los intereses de partidos. Los republicanos con que ellos se han unido eran sobretodo los antiguos "sidonistas" o "centristas", partidarios de un sistema presidencialista, y numerosos conservadores desilusionados de la experiencia parlamentarista.

⁶¹⁶ Al efecto, se ha invocado la competencia del Gobierno consagrada en artículo 47, 10 de la Constitución, con la redacción dada por la Ley nº891, de 22 de septiembre de 1919.

⁶¹⁷ En éste sentido Cfr. el Decreto nº 11.965 de 27 de Julio de 1926 que revocaba el Decreto nº 11.789, de 19 de Junio de 1926.

⁶¹⁸ Cfr. Decretos nº 11.789, de 19 de Junio de 1926 y nº 12.740 de 26 de Noviembre de 1926.

legislación instituidora de una nueva orden constitucional, cabendo subrayar que, con fines legitimadores de la revolución, ha sido prevista la realización de elecciones para la Presidencia de la República, mediante sufragio directo y fijandose en cinco años la duración del mandato presidencial ⁶¹⁹, definiendose las nuevas atribuciones (y otros aspectos del estatuto) del futuro Presidente de la República ⁶²⁰ y aún, entre otros aspectos, promulgandose un Acto Colonial destinado a substituir el título V de la Constitución de 1911⁶²¹.

En tal contexto, perdía sentido hablarse en una continuación de vigencia de la Constitución de 1911. Podían sin embargo plantearse dudas sobre la inmediata cesación de vigencia de la Constitución de 1911, delante de las circunstancias de tal no haber sido determinado expresamente y de el poder instituido se haber mostrado en un primero momento favorable a una simple reforma constitucional ⁶²² ⁶²³. Los mencionados Decreto 15.248 y Acto Colonial aprobado por el Decreto 18.570, de 8 de julio, favorecían tales dudas no solamente porque revocaban partes de la Constitución, dejando presupuesta la

⁶¹⁹ Cfr. Decreto nº 15.063, de 25 de febrero de 1928.

⁶²⁰ Cfr. Decretos nºs 15248, de 24 de marzo de 1928 y 15331, de 9 de abril del mismo año, con remisión para el Decreto nº 12740.

⁶²¹ Cfr. Decreto nº 18570, de 8 de julio de 1930.

⁶²² En éste sentido MENDES CABEÇADAS - presidente del ministerio - contra GOMES DA COSTA que defendía la suspensión de los artículos 7 a 54 de la Constitución, la organización de la representación nacional en términos orgánicos y la valorización de la posición de la familia, de la propiedad, de los municipios, del trabajo nacional y de la Iglesia, así como del corporativismo. Cfr. Anais da Revolução Nacional, I, págs. 147-150. Véase a propósito MARCELLO CAETANO, A Constituição de 1933, p. 5; A.P. RIBEIRO DOS SANTOS, A Imagem do Poder, p. 91 y 399.

⁶²³ Sobre la subsistencia de la Constitución de 1911 Cfr. MAGALHÃES COLAÇO, in O Direito, 60º - 1928, p. 163 ss. Véase también FEZAS VITAL (Direito Constitucional, p. 345) que ha defendido que la revolución no ha abrogado la Constitución de 1911 que ha continuado a ser invocada, salvo en la parte respetante al Congreso de la República, cuyas atribuciones, mismo constituyentes el Gobierno ha asumido. Para este Autor se ha vivido -hasta la Constitución de 1933- en un régimen constitucional atenuado, en el sentido de que la Constitución de 1911, perdiendo su carácter de Constitución rígida, ha revestido naturaleza de Constitución flexible.

continuación de la vigencia de otros artículos constitucionales, y porque la forma de *Acto*, del Acto Colonial, se asociaba en el constitucionalismo portugués (cartista) a la figura de la revisión constitucional. Además en el relatorio del Acto Colonial declarábase - no sin alguna equívocidad - que la reforma de la Constitución Política de la República era una necesidad reconocida por todos, para ser satisfecha oportunamente. Y acrecentábase que la parte relativa a las colonias no ofrecía las dificultades especiales que tenían otras, en que más de cerca influyen las doctrinas políticas, económicas y sociales, añadiéndose que se consideraba que era grande la urgencia de perfeccionamiento en los textos en vigor ⁶²⁴. La referencia en ése relatorio del Acto Colonial a una reforma constitucional destinada a dar expresión a doctrinas políticas, económicas y sociales, permitenos en todo caso confirmar que la verdadera intención era la de se producir una nueva Constitución, ideológicamente diferenciada de la Constitución de 1911. Además debemos considerar en éste sentido que el Acto Colonial ha sido aprobado por un decreto con fuerza de ley que se destinaba a ser futuramente ratificado por una Asamblea Constituyente y que, en la secuencia del Decreto con fuerza de ley nº 20.643, de 22 de Diciembre de 1931, ha sido creado un Consejo Político Nacional (presidido por el Presidente de la República, mientras tanto elegido, y integrado por el Presidente del Ministerio, el Ministro del Interior, el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia, el Procurador-General de la República y once hombres públicos nombrados por el Jefe de Estado) al cual incumbía nombradamente emitir opinión consultiva sobre los proyectos de la nueva Constitución Política.

Concretándose tal intención, en la primera reunión del Consejo Político Nacional, en 5 de mayo de 1932, ha sido presentado, por el entonces Ministro de las Finanzas, Salazar, un proyecto de Constitución, que luego en 28 de mayo de 1932 fué mandado publicar

⁶²⁴ Cfr. MARCELLO CAETANO, *Constituições Portuguesas*, p. 106.

en los periodicos acompañado de relatorio explicativo, pretendiéndose así abrir un proceso de discusión pública constituyente ⁶²⁵.

En la secuencia de determinación contenida en el Decreto n^o 22229, de 21 de febrero de 1933, se ha realizado un plebiscito nacional sobre la adopción del proyecto de Constitución (que mientras tanto había sido publicado en el *Diario do Governo* en la forma del Decreto n^o 22241, de 22 de febrero de 1933). Los resultados oficiales de ése plebiscito han sido largamente favorables a la Constitución ⁶²⁶, verificándose sin embargo que el voto en tal plebiscito ha sido obligatorio y se han considerado las abstenciones como votos favorables. La acta de apuramiento de los resultados del plebiscito ha sido publicada en 11 de abril de 1933, fecha en que la nueva Constitución ha entrado en vigor.

Al texto de la Constitución de 1933 ha sido anejado el Acto Colonial antes producido, siendo consideradas sus disposiciones materia constitucional.

b) Considerando lo explicitado en la información que ha acompañado la publicación en los periódicos del proyecto de Constitución y los demás antecedentes constituyentes ya mencionados, podemos por un lado subrayar que la Constitución de 1933 ha tenido como fuente la Constitución antecedente de 1911 ⁶²⁷.

Por otro lado y dado que se han retomado orientaciones de organización del poder político asumidas en la fase de la *Dictadura*

⁶²⁵ Sobre los antecedentes de ése proyecto con referencia a las ideas expuestas en conferencia de 12 de noviembre de 1927 pronunciada por ARMANDO SILVA y al discurso de OLIVEIRA SALAZAR, de 30 de julio de 1930, pronunciado a propósito del anuncio de creación de la Unión Nacional, Cfr. MARCELLO CAETANO, *Constituição de 1933*, p. 5-6. A propósito Cfr. también: QUIRINO DE JESUS, *Nacionalismo Português*, p. 43-49.

⁶²⁶ 1.292.864 votos favorables y 6.190 desfavorables.

⁶²⁷ Así podía leerse en aquella información que "se ha conservado, cuasi en la íntegra, todo cuanto se ha podido aprovechar de la Constitución de 1911, sin perder la oportunidad de resolver las dudas a que ciertas disposiciones habían dado lugar". Cfr. MARCELLO CAETANO, *Constituições Portuguesas*, p. 107.

Militar, las leyes producidas en éste periodo, se han afirmado también como fuentes de la nueva Constitución.

Además la Carta Constitucional (y la práctica constitucional que a ésta se ha vinculado) influyeron de algún modo en la Constitución de 1933, no siendo de olvidar la necesidad entonces sentida de se contemporizar con facciones monarquistas (constitucionales y integralistas) que pesaban en la sociedad. Y, haciendo aún referencia a experiencias constitucionales portuguesas anteriores, también será de referir la influencia que ha tenido la Reforma Dictatorial de 1918, particularmente en los aspectos en que ésta configuraba el sistema de gobierno como presidencialista y el Senado como órgano de representación corporativa.

Por fin, en el ecletismo de soluciones que fueron consagradas en la Constitución de 1933, ésta se ha inspirado también en experiencias constitucionales extranjeras, siendo de referir la influencia (i) cuanto a los aspectos que han traducido preocupaciones sociales, de la Constitución de Weimar de 1919, (ii) cuanto al sistema de gobierno, de la Constitución del Imperio Alemán de 1871 ⁴²⁸ y (iii) cuanto a la afirmación de orientaciones nacionalistas o corporativas, de las experiencias española de la Dictadura de Primo de Rivera, brasileña de la Revolución de 1930 y del fascismo italiano ⁴²⁹.

⁴²⁸ Esto en la institución de un *sistema de gobierno de Chanciller* en que el Jefe de Estado, representante de la Nación, delegaba en un Primero Ministro el ejercicio de las funciones gubernamentales dejándole la facultad de reclutar sus colaboradores y la libertad de los orientar y dirigir. Cfr. MARCELLO CAETANO, *A Constituição de 1933*, p. 128. Véase también: MIGUEL GALVÃO TELES, *Direito Constitucional Português Vigente*, p. 46; JORGE MIRANDA, *Manual*, I, p. 263.

⁴²⁹ Es todavía de referir - como subraya A.P. RIBEIRO DOS SANTOS (*A Imagem do Poder*, p. 435, nota 635) - que el Estado corporativo italiano presentaba un culto supraindividualista, totalitario que estaba ausente en el Estado Corporativo Português, limitado en la orden interna por la moral y por el derecho. La influencia de la experiencia italiana además se haría sentir de modo más intenso en el *Estatuto do Trabalho Nacional*, que se mostraba bien próximo de la *Carta Nacional del Lavoro* y que mejor concretizaba la orientación económico-corporativista presente en la Constitución. Cfr. JORGE MIRANDA, *Manual*, I, p. 258.

c) Del punto de vista de su sentido, la Constitución se ha presentado con una filiación ideológica bien marcada, la cual, buscando sus raíces en la *Doctrina Social de la Iglesia*⁶³⁰ y alimentándose también de las ideas del *socialismo catedrático*, se patentizaba en la fórmula adoptada de que el Estado portugués sería una República *corporativa*, valorizadora no solamente del individuo, pero además de las comunidades naturales, en las cuales se integraba la familia, las autarquías locales y las corporaciones morales y económicas. Al Estado pertenecía promover la unidad de la Nación, así como coordinar, impulsar y dirigir todas las actividades sociales, en una perspectiva de justa armonización de los intereses en juego.

En una línea de aproximación ideológica de la Constitución de 1933 a la defensa de un *Estado Social*, consagróse constitucionalmente, nombradamente, la idea de libre acceso de todas las clases a los beneficios de la civilización, incumbiéndose el Estado de la tarea de promoción de la mejora de las condiciones de vida de las clases sociales más desfavorecidas⁶³¹.

La Constitución, textualmente, en su versión originaria, presentábase además como una Constitución arraigada al principio democrático-representativo, aplicándolo en sus disposiciones relativas a la designación del Presidente de la República y de los Diputados a la Asamblea Nacional. Sin embargo, por un lado, la ausencia de responsabilidad del Gobierno y de sus miembros delante de la Asamblea Nacional⁶³² implicaba una atenuación de la democraticidad del sistema de gobierno. Por otro lado, la no inclusión de normas precisas reguladoras de las elecciones para la Asamblea Nacional permitían una desconfianza cuanto a la existencia de una intención

⁶³⁰ A propósito cfr. MANUEL BRAGA DA CRUZ, *As Origens da Democracia Cristã e o Salazarismo*, Lisboa, 1980.

⁶³¹ En la fórmula empleada en los artículos 5 y 6/3 de la versión originaria de la Constitución.

⁶³² Cfr. artículo 111 de la versión originaria de la Constitución.

verdaderamente democrática subyacente a la Constitución ⁶³³. Por fin, una desviación al principio democrático-representativo patentizabase en sede de organización del poder autárquico y delante de la previsión de funcionamiento junto de la Asamblea Nacional de una Cámara Corporativa de base no electiva, valorizándose en ambos casos un concepto de representación orgánica ⁶³⁴.

De un otro punto de vista, formalmente, la Constitución, en su filiación jusnaturalista, presentabase aún como una Constitución consagrada formalmente de un Estado de Derecho, en razón de la formación jurídica del sector del proyecto constitucional -Oliveira Salazar. El principio del Estado de Derecho, resultaba en todo caso restringido en su alcance delante de diversas soluciones constitucionalmente consagradas. Una de éstas soluciones, que además tenía reflejos negativos al nivel de la concretización de la idea de democracia política, consistía en la admisibilidad de leyes especiales reguladoras del ejercicio de la libertad de expresión de pensamiento, de enseñanza, de reunión y de asociación ⁶³⁵. Otras respectaban a la adopción en la Constitución de algunas expresiones de transpersonalismo, y que, nombradamente, se vinculaban a una valorización de la idea de promoción de la unidad moral de la Nación ⁶³⁶ y a la afirmación de dependencia de los ciudadanos delante del Estado ⁶³⁷.

Sería en todo el caso, la práctica política a nivel del poder

⁶³³ Véase a propósito la remisión para legislación especial hecha en el artículo 85, § 1º de la versión originaria de la Constitución.

⁶³⁴ Cfr. artículo 17, 18 y 19. Véase también, a propósito de la Cámara Corporativa, el artículo 102, todos de la versión originaria de la Constitución.

⁶³⁵ Cfr. artículo 8, § 2º

⁶³⁶ Cfr. artículo 6 de la Constitución.

⁶³⁷ Cfr. artículo 3 de la Constitución. La fórmula empleada en el artículo 1 del *Estatuto Nacional do Trabalho* sería en todo caso más imprecisa en éste sentido que la fórmula constitucional. Aquel precepto del Estatuto disponía que: "A Nação Portuguesa constitui uma unidade moral, política e económica cujos fins e interesses dominam os dos indivíduos e grupos que a compõem". Para una interpretación de éste artículo en términos que lo alejaban de un sentido totalitario Cfr. FEZAS VITAL, *Curso de Direito Corporativo*, Lisboa, 1940, p. 49 ss.

instituido que patentizaría las más graves desviaciones a los principios democrático y del Estado de Derecho, en una línea alia de aprovechamiento de las puertas dejadas abiertas para tanto en la Constitución.

d) La Constitución de 1933, del punto de vista del régimen de revisión constitucional consagrado, siguiendo una orientación que venía de las Constituciones portuguesas anteriores, presentabase como una Constitución rígida, concurriendo para tal sobretodo la consagración de límites temporales a la revisión.

Considerada la versión originaria de la Constitución, el régimen de revisión constitucional consagrado ha tenido muy claramente como fuente la Constitución de 1911, patentizandose desde luego la proximidad de lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución de 1933 y en el artículo 82 de la Constitución de 1911.

No podemos, sin embargo, concluir por la identidad de los regímenes de revisión constitucional consagrados en las dos Constituciones. La Constitución de 1933 ha intentado resolver dudas que la aplicación del artículo 82 de la Constitución de 1911 había suscitado. Además, ha dejado de consagrar límites materiales expresos. Ha aún reforzado los poderes del Presidente de la República en el cuadro de la revisión constitucional (y luego cuanto a la iniciativa) y ha adoptado soluciones procedimentales distintas, por fuerza de la circunstancia de se cambiar de sistema de gobierno, reforzandose su pendor presidencialista y al mismo tiempo la posición del Gobierno (y en especial del Presidente del Consejo de Ministros).

En cómputo general, podrá decirse que la Constitución de 1933 en su versión originaria era menos rígida que la Constitución de 1911 ⁶³⁸.

⁶³⁸ A propósito MARCELLO CAETANO (Constituição de 1933, p. 9) refería que hubo la preocupación de facilitar, lo más posible, esa alteración de modo a permitir la adaptación del texto constitucional a las circunstancias que cambiasen con el tiempo.

Las normas sobre revisión constitucional de la Constitución de 1933 han todavía sufrido alteraciones en su periodo de vigencia, habiendo unas sido determinadas por la necesidad de se precisaren aspectos del régimen de revisión y, otras, resultado de modificaciones mientras tanto operadas en el sistema de gobierno.

Podrá concluirse que la Constitución de 1933, en sus evoluciones determinadas por varias revisiones, ha adquirido mayor rigidez constitucional, desde luego por fuerza de una definición más restrictiva de las épocas normales de revisión constitucional.

Al mismo tiempo se ha asistido a una cierta pérdida de democraticidad en el cuadro del sistema de revisión que ha derivado de la admisibilidad de la intervención constitutiva en procesos de revisión constitucional de un órgano -el Presidente de la Republica- que habia, mientras tanto, en la secuencia de revisión constitucional, dejado de ser elegido por sufragio directo (y pasado a ser elegido por un colegio electoral restricto), perdiendo una directa legitimidad democrática o dejando de tener una base representativa. Sin embargo, se ha introducido la figura del plebiscito nacional facultativo en materia de revisión constitucional, pero, dada su propia naturaleza, no se ha acrecentado por esa vía democraticidad al régimen.

2. La organica de revisión constitucional

En la Constitución de 1933, el órgano principal de revisión constitucional - el órgano que disponia verdaderamente del poder de revisión constitucional - era la Asamblea Nacional, pertenecendole especificamente la competencia para discutir y aprobar los actos de revisión constitucional, así como deliberar sobre su anticipación ⁴³⁹.

En el ejercicio de ésa competencia, que la Asamblea Nacional era apoyada por la Camara Corporativa, constituia un órgano de representación organica que funcionaba junto de aquella y en el cual

⁴³⁹ Cfr. artículos 91, 12º y 133 de la versión originaria de la Constitución.

tenían asiento los representantes de las autarquías locales y de los intereses sociales. La Cámara Corporativa presentábase como un órgano consultivo, al cual incumbía informar y emitir opinión consultiva por escrito sobre las propuestas o proyectos de revisión constitucional, antes de se iniciar su discusión en la Asamblea Nacional ⁶⁴⁰.

Además, preveíase la intervención en la revisión constitucional del Presidente de la República, que, además de disponer del poder de promulgar y de hacer publicar las leyes de revisión constitucional ⁶⁴¹ ⁶⁴², gozaba de la facultad de determinar que la Asamblea Nacional, en la secuencia de elecciones, asumiese

⁶⁴⁰ Cfr. artículos 102 y 103 de la versión originaria de la Constitución.

⁶⁴¹ Cfr. artículo 81/9 de la versión originaria de la Constitución. Tratabase aquí de un poder significativo, principalmente cuando conjugado con lo dispuesto en el artículo 98 § único de las versiones originaria y última de la Constitución y que determinaba que los proyectos no promulgados dentro del plazo de quince días serían de nuevo sometidos a la apreciación de la Asamblea Nacional, y, se entonces fuesen aprobados por mayoría de dos tercios del número legal de sus miembros, el Jefe del Estado no podía recusar la promulgación. Consagrábase así el poder presidencial de veto suspensivo, que era extensible a las leyes de revisión constitucional. La manutención de tal poder presidencial en el cuadro de la revisión fué contestado en un proyecto de ley de revisión presentado en 1971 por Francisco de Sá Carneiro (proyecto 6-X). Contra tal posición ha sido defendido en Parecer de la Cámara Corporativa (parecer nº 23-X, publicado in *Revisão Constitucional de 1971 - Pareceres da Câmara Corporativa*, p. 252-254) que tal poder de veto suspensivo se justificaba delante de la necesidad del Jefe de Estado ejercer un control preventivo de la constitucionalidad de las leyes de revisión constitucional, velando por la observancia de las normas relativas a su regularidad, y de ejercer también sobre ellas (dada la configuración *semipresidencialista* de sistema vigente) un control político, velando por la salvaguardia de los intereses superiores del Estado. En el sentido de que la promulgación tenía un valor simplemente declarativo sobre la competencia del órgano productor del acto y sobre la regularidad del proceso, no implicando concordancia personal o la voluntad del Presidente de la República Cfr. MARCELLO CAETANO, *A Constituição de 1933*, p. 58. Sobre el problema véase aún: MIGUEL GALVÃO TELES, *Eficácia dos Tratados na Ordem Interna Portuguesa*, Lisboa, 1967, p. 68 ss.

⁶⁴² En Nota Oficiosa publicada por el Presidente del Consejo en 6 de junio de 1951, se ha abordado el problema de saber se las leyes de revisión constitucional tenían de ser promulgadas y se su promulgación sería susceptible de recusa presidencial. A propósito esclareciase que aunque el caso no estuviere definido por el poder constituyente, la práctica hasta entonces adoptada con base en sólidas razones era ser promulgadas, tal cual como las ordinarias, las leyes de revisión. Cfr. MARCELLO CAETANO, *A Constituição de 1933*, p. 61-62, nota (3).

extraordinariamente, fuera de la época normal de revisión, poderes constituyentes y procedése a la revisión de la Constitución en puntos particulares.

En la secuencia de la revisión constitucional operada por la Ley nº 1885, de 23 de marzo de 1935, tales poderes presidenciales han sido ampliados, pasando a pertenecer también al Presidente de la República la facultad de someter a plebiscito nacional las alteraciones de la Constitución que se refiriesen a la función legislativa o a sus órganos ⁶⁴³. Para el ejercicio de éstos dos últimos poderes y en especial para su concretización en *decreto*, debía en todo caso concurrir la firma de todos los Ministros, exigiéndose aún la audición previa del Consejo de Estado ⁶⁴⁴.

Cuanto a la competencia del Gobierno para la práctica de actos relativos a procesos de revisión constitucional, ésta incluía el poder de ejercer junto de la Asamblea Nacional la iniciativa de revisión constitucional ⁶⁴⁵, el poder de firmar el mencionado decreto presidencial de atribución extraordinaria de poderes constituyentes a la Asamblea Nacional y, aunque menos significativamente, el poder de refrenda ministerial del acto presidencial de promulgación de la ley de revisión ^{646 647}.

⁶⁴³ Cfr. artículo 138/2 de la última versión de la Constitución.

⁶⁴⁴ Cfr. artículo 134 de la versión originaria de la Constitución, o artículo 138 de su última versión.

⁶⁴⁵ Tal poder no se encontraba expresamente atribuido, admitiéndose en todo caso que el Presidente del Consejo de Ministros enviase al Presidente de la Asamblea Nacional las propuestas de ley que a la misma hubiesen de ser sometidas (artículo 111). Implícitamente el artículo 133, § 2 de la versión originaria de la Constitución al establecer la distinción entre *propuestas* y *proyectos* de revisión constitucional, habrá admitido que, a la semejanza de lo que se pasaba con la legislación ordinaria, las propuestas de revisión serían de la autoría del Gobierno y los proyectos de revisión serían de la autoría de los Diputados. Que lo mismo era decir que el Gobierno tenía iniciativa de revisión constitucional.

⁶⁴⁶ Cfr. artículos 82 y 108/1 de la versión originaria de la Constitución. En la secuencia de la revisión constitucional operada por la Ley 1885, de 23 de marzo de 1935, la refrenda de las leyes de revisión ha pasado a ser de la competencia del Presidente del Consejo de Ministros (Cfr. artículo 82, § 3º de la última versión de la Constitución).

⁶⁴⁷ Además es de referir que, en los términos de lo dispuesto en el artículo 132 de

La previsión, en la secuencia de revisión constitucional operada por la citada Ley 1885, de la figura del plebiscito, obliga por fin a que consideremos también el cuerpo electoral integrado en la organica de revisión constitucional.

3. Los límites temporales de la revisión constitucional

Cuanto al régimen temporal de ejercicio del poder de revisión constitucional, la Constitución de 1933 ha previsto la posibilidad de su concretización luego por *la primera Asamblea Nacional* (o sea, inmediatamente en la primera legislatura), siéndole atribuidos expresamente poderes constituyentes⁶⁴⁸. Mediante ésta solución, no obstante la Constitución haber sido plebiscitada, se ha intentado reforzar, en línea democrática, la legitimidad de una Constitución que no había sido elaborada por una Asamblea Constituyente o por un órgano salido de elecciones generales. El *deficit* democrático verificado en la génesis de la Constitución, sería compensado por la atribución de poderes constituyentes a la primera Asamblea Nacional, a fin de ésta rever, ratificar o introducir en la Constitución las modificaciones que entendése⁶⁴⁹.

la versión originaria de la Constitución, se atribuía al Gobierno el poder de introducir en el *Acto Colonial*, cuyas disposiciones eran consideradas materia constitucional y que debía ser de nuevo publicado, las alteraciones exigidas por la nueva Constitución.

⁶⁴⁸ Cfr. artículo 138 de la versión originaria de la Constitución.

⁶⁴⁹ En éste último sentido, subrayando la idea de una *ratificación parlamentaria de la Constitución*, se ha pronunciado MARCELLO CAETANO (*A Constituição de 1933*, p. 10; *Manual*, II, p. 497; *Constituições Portuguesas*, p. 109). Contra el rigor jurídico de la afirmación de que se estaría delante de una ratificación parlamentaria y contra la consideración hecha por N. PEREZ SERRANO (*El proyecto constitucional portugués*, in *Revista de Derecho Publico*, I, 1932, p. 232) de que se colocaba la voluntad de una asamblea por encima de la decisión plebiscitaria Cfr. JORGE MIRANDA, *Manual*, I, p. 312. Este Autor subraya que no teniendo la Constitución sido discutida en asamblea constituyente y en el referendun solamente siendo posible aprobar o rechazar el texto, sin se le introducieren alteraciones, interesaría ver hasta que punto los primeros Diputados a elegir (y elegidos con tales poderes de revisión) la entendían susceptible de adaptación, corrección o mejora.

Relativamente a las revisiones constitucionales siguientes, en la versión primitiva del texto constitucional (y tal como ya se determinaba en la Constitución de 1911), prescribía que la Constitución sería revista de diez en diez años, teniendo para ése efecto poderes constituyentes la Asamblea Nacional cuyo mandato abarcáse la época de revisión constitucional ⁶⁵⁰.

Tal disposición ha todavía sido modificada, por vía de la Ley nº 2048, de 11 de junio de 1951, pasando a considerarse, por un lado, que la Constitución podía ser revista de diez en diez años *contados desde la fecha de la última ley de revisión* y, por otro lado, que tenía poderes constituyentes la Asamblea Nacional cuyo mandato *abarcáse el último año del decenio o los que se le seguiesen hasta ser publicada la ley de revisión* ⁶⁵¹. Además, se ha esclarecido que una vez publicada una ley de revisión, cesarían los poderes constituyentes de la Asamblea Nacional ⁶⁵².

El límite temporal constitucionalmente establecido, sin embargo y de acuerdo con una orientación que venía ya de la Constitución de 1911, no era concebido como insuperable, admitiéndose en la Constitución, luego en su versión inicial, que, por

⁶⁵⁰ Cfr. artículo 133 de versión inicial de la Constitución.

⁶⁵¹ Cfr. artículo 137 de la última versión de la Constitución.

⁶⁵² Planteabase en este punto, en todo caso, una cuestión de interpretación y que consistía en saber si la Asamblea Nacional cuyo mandato abarcáse el último año del decenio tenía poderes constituyentes desde la fecha del inicio del mandato o se tenía tales poderes simplemente después de transcurridos diez años sobre la fecha de la última revisión constitucional.

La cuestión se ha planteado en concreto a propósito de la revisión constitucional de 1959. La Asamblea Nacional cuyo mandato abarcaba el último año de un decenio iniciado en 1951 (y que terminaba en 1961) ha deliberado reverter la Constitución, votando sin embargo la anticipación de la revisión y socorriéndose para tanto de un proceso especial de asunción de poderes constituyentes. MARCELLO CAETANO (*Constituições Portuguesas*, p. 111) entendía no obstante que solamente *por equívoco* se había deliberado la anticipación de la revisión, la cual podía, regularmente, desde luego ser concretada, sin las formalidades del procedimiento especial seguido. Para nosotros, la orientación adoptada por la Asamblea Nacional parecemos haber sido la más correcta, atendiendo a que la Constitución determinaba que solamente podía ser revista una vez transcurridos al menos diez años sobre la última revisión.

un lado, la revisión podía ser anticipada de cinco años, mediante deliberación aprobada por dos tercios de los miembros de la Asamblea Nacional ⁶⁵³.

Mediante una precisión introducida posteriormente en la Constitución, en la secuencia de la revisión constitucional de 1951, la anticipación de la revisión por iniciativa parlamentaria sería posible sí, *a partir del inicio de la sesión legislativa correspondiente al último año del quinquenio*, así fuese deliberado por dos tercios de los Diputados *en ejercicio efectivo*. Además, mientras tanto, a través de la Ley nº 2009, de 17 de septiembre de 1945, había sido introducido en la Constitución un esclarecimiento sobre la influencia de la anticipación de la revisión relativamente a la identificación de las futuras épocas de revisión, quedando claro que se contaría de la fecha de la revisión anticipada el nuevo periodo de diez años ⁶⁵⁴.

Ésta no era, en todo caso, la única posibilidad que había de se anticipar la revisión constitucional. Acentuándose la vertiente presidencialista del sistema, ha sido previsto luego en la versión originaria de la Constitución que, cuando el bien público imperiosamente lo exigiese y después de oído el Consejo de Estado, el Presidente de la República mediante decreto firmado por todos los Ministros podía determinar que la futura Asamblea Nacional a elegir asumiese poderes constituyentes y reformase la Constitución en puntos indicados en el respectivo decreto. Contemplabase así la figura de la revisión constitucional extraordinaria ⁶⁵⁵.

4. Los límites materiales de la revisión constitucional

En lo que respetaba a los límites materiales de la revisión constitucional, la Constitución de 1933 alejase de la solución consagrada por la Constitución de 1911, no procediendo a una su

⁶⁵³ Cfr. artículo 133, § 1º de la versión originaria de la Constitución.

⁶⁵⁴ Cfr. artículo 137, § 1º de la última versión de la Constitución.

⁶⁵⁵ Cfr. artículo 134 de la versión inicial de la Constitución.

consagración expresa.

En el sistema de la Constitución de 1933, sin embargo, y como se pasa con la generalidad de las Constituciones, podíamos aislar límites materiales implícitos traductores de un cuadro de referencia identificador de la Constitución, los cuales respetaban básicamente (i) al principio de la sumisión a la moral y al derecho; (ii) al principio de la constitucionalidad; (iii) al principio corporativo de la interferencia de todos los elementos estructurales de la Nación en la vida administrativa y en la hechura de las leyes, mediante representación orgánica; (iv) al principio de la preeminencia del Estado en cuanto entidad integradora de la Nación; (v) al principio de la unidad moral de la Nación; (vi) al principio de la acción social del Estado; (vii) al principio de la tutela de los derechos y garantías individuales dentro de los límites impuestos por el respeto de derechos de terceros, de los intereses de la sociedad o de los principios de la moral fijados legalmente; (viii) al principio de la defensa de la familia y de las corporaciones morales y políticas; (ix) al principio de la funcionalización social de la propiedad, del capital y del trabajo, en régimen de cooperación económica y de solidaridad; (x) al principio de la separación de la Iglesia del Estado; (xi) al principio de una jefatura de del Estado autónoma y moderadora; (xii) al principio de la representación popular parlamentaria.

Muchos de éstos principios, con sus especialidades, representaban límites materiales por daren cuerpo a los ideales del *Estado Novo*. Su superación por vía de revisión constitucional significaría un cambio de Constitución, entendida en sentido material: el cambio de la Constitución de un Estado Corporativo por la de un Estado con un otro alineamiento ideológico. De un punto de vista material, asistiríamos entonces no a una verdadera revisión constitucional, pero eso sí a la hechura de una nueva Constitución⁶⁵⁶.

⁶⁵⁶ La cuestión de los límites materiales ha sido planteada a propósito de un proyecto de revisión constitucional (proyecto de ley nº6/X) presentado por el Deputado SÁ CARNEIRO en 1971, que ha sido considerado violador del espíritu de

5. Los límites procesales y formales de la revisión constitucional

Del punto de vista procesal y formal, los límites a la revisión constitucional establecidos en la Constitución de 1933 respetaban, por un lado, al caso de anticipación de la revisión constitucional por iniciativa parlamentaria y al caso de la revisión extraordinaria determinada por decreto presidencial.

En éste punto, siguiendo de perto la solución adoptada en la Constitución de 1911, determinabase que la anticipación debía ser aprobada por dos tercios de los miembros de la Asamblea Nacional ⁶⁵⁷ o, como más tarde se ha esclarecido en vía de revisión (a través de la Ley nº 2009, de 17 de septiembre de 1945), de los Diputados en ejercicio efectivo ⁶⁵⁸.

En caso de revisión extraordinaria determinada por iniciativa del Jefe de Estado, ésta debía concretarse mediante audición previa del Consejo de Estado y mediante decreto firmado por todos los Ministros, obligándose a la indicación en éste decreto de los puntos sobre los cuales debía incidir ésa revisión constitucional ⁶⁵⁹.

la Constitución, dada su inspiración liberal. Para una invocación expresa de la existencia de límites implícitos al poder de revisión constitucional Cfr. Parecer da Camara Corporativa nº23/X, publicado in Revisão Constitucional de 1971 - Pareceres da Camara Corporativa, p. 226 ss. Ahí se afirmaba que "éses límites son vários y dicen respeito a la llamada "constitución material", "régimen" o "forma de Estado" - expresiones que aluden a una especie de ordenación inicial, definida por elementos materiales y morales, que es, tan solo, susceptible de adaptación o adecuaciones a las ulteriores circunstancias cambiantes, a éso se debiendo confinar el poder "constituido" de revisión. La revisión constitucional supone una facultad de alteración de la Constitución, no un derecho de alejar la Constitución (p. 253). De considerar es en todo caso la declaración de voto de vencido suscrita a propósito por ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA que subrayaba que el problema de los límites del poder constitucional de revisión es de los más melindrosos en ciencia política, concluyendo que no se deberían considerar excedidos en el proyecto en causa tales límites (Revisão Constitucional de 1971. -Pareceres da Câmara Corporativa, págs. 255-256).

⁶⁵⁷ Cfr. artículo 133, § 1 de la versión primitiva de la Constitución.

⁶⁵⁸ Cfr. artículo 137, § 1 de la última versión de la Constitución.

⁶⁵⁹ Cfr. artículo 134, de la versión inicial y artículo 138 de la última versión de la Constitución.

Por otro lado, los límites en cuestión referíanse a la iniciativa de revisión constitucional. A este propósito determinábase que las propuestas o proyectos de revisión constitucional debían definir precisamente las alteraciones proyectadas, no pudiendo ser admitidas si no cumpliesen este requisito ⁶⁰⁰. A esto se ha acrecentado, en modificación operada en la Constitución, que los proyectos de revisión constitucional debían ser suscritos por un mínimo de diez y un máximo de quince Diputados en ejercicio efectivo ⁶⁰¹, precisándose además que la fase de iniciativa se agotaba una vez transcurridos treinta días sobre la fecha de presentación de una primera propuesta o proyecto de revisión constitucional ⁶⁰².

Cuanto a la fase de conclusión del proceso de revisión constitucional, también ulteriormente, por vía de la Ley 1885, de 23 de marzo de 1935, ha sido introducida en la Constitución la previsión de la posibilidad de sumisión de las alteraciones de la Constitución relativas a la función legislativa o a sus órganos a plebiscito nacional, lo que podía ser hecho por determinación del Presidente de la República, órdo el Consejo de Estado y mediante decreto firmado por todos los Ministros ⁶⁰³. En caso de recurso al plebiscito, las alteraciones constitucionales aprobadas vigorarían luego que el apuramiento definitivo del plebiscito fuere publicado en el *Diario do Governo*.

Por fin y en lo que respectaba a la forma que debían revestir los actos de revisión constitucional, cabe mencionar que las referencias hechas en la Constitución a la *ley de revisión constitucional* apuntaban en el sentido de que el conjunto de las alteraciones

⁶⁰⁰ Cfr. artículo 133, § 2º de la versión inicial y artículo 137º, § 3º de la última versión de la Constitución.

⁶⁰¹ Tal desde luego en la secuencia de la revisión constitucional operada por la Ley nº 2100, de 29 de agosto de 1959. Cfr. artículo 137, § 4º de la última versión de la Constitución.

⁶⁰² Trátese de disposición introducida primeramente por la Ley 2048 de 11 de junio de 1951, pero disponiendo que el plazo sería de 20 días. Cfr. artículo 137, § 2º de la última versión de la Constitución.

⁶⁰³ Cfr. artículo 138, 2º de la última versión de la Constitución.

aprobadas debía ser reunido en una *ley*, pero no se esclarecía sobre se sería de utilizar la técnica de los Actos Adicionales o se distintamente se debía proceder a la publicación integral del texto reformado de la Constitución con la inserción de las alteraciones aprobadas en los locales propios ⁶⁶⁴.

Fuera estas especialidades de régimen, la revisión constitucional se concretaría de acuerdo con las prescripciones aplicables al proceso legislativo ordinario.

6. Proceso de revisión constitucional

El proceso de revisión constitucional presentaba desde luego especificidades en materia de anticipación y de iniciativa de revisión constitucional. Tales especificidades consistían fundamentalmente en los aspectos de limitación procesal y formal de la revisión constitucional ya estudiados, no se justificando así retomar ahora lo que antes ya tuvimos oportunidad de precisar a propósito.

Cabe, todavía, esclarecer que, en materia de anticipación de revisión constitucional, las deliberaciones para tanto a propósito adoptadas por la Asamblea Nacional revestían la forma de resolución ⁶⁶⁵, estando los actos respectivos sujetos a promulgación del Presidente de la República, que disponía al efecto del plazo de quince días. El Presidente de la República podía ejercer sobre éstos actos un poder de veto, estableciéndose que los proyectos no promulgados dentro del mencionado plazo serían de nuevo sometidos a la apreciación de la Asamblea Nacional y que, sí entonces fuéren confirmados por la mayoría de dos tercios del número legal de sus miembros (en la

⁶⁶⁴ En términos prácticos, las leyes de revisión constitucional han revestido la forma de Ley, haciéndose referencia a las normas o partes de la Constitución reformadas, pero ni siempre se ha promovido la publicación del texto integral de la Constitución con las modificaciones introducidas. Tal publicación en el *Diário do Governo* solamente se ha verificado en 1938 (11 de agosto), en 1945 (6 de diciembre) y en 1971 (23 de agosto).

⁶⁶⁵ Cfr. artículo 99, § único, al. b) de la Constitución.

redacción inicial del artículo 98, § unico de la Constitución) o de sus miembros en efectividad de funciones (en la versión por ultimo vigente de ésa disposición), el Jefe de Estado no podia recusar la promulgación ⁶⁶⁶.

Cuanto a la iniciativa de revisión, a su vez, cabe también añadir que ésta podia tener su origen no solamente en la Asamblea Nacional, pero también en el Gobierno, tenendose presente para tanto, la distinción hecha en la Constitución entre *propuestas* (del Gobierno) y *proyectos* (subscritos por Diputados) de revisión constitucional ⁶⁶⁷ y aún la circunstancia de se determinar que, en general, la iniciativa de ley competia también al Gobierno ⁶⁶⁸.

Atentandose en las fases siguientes del proceso de revisión constitucional, teniamos que a la fase de iniciativa, que se agotaba en los treinta dias siguientes a la presentación de un primero proyecto o propuesta de revisión constitucional ⁶⁶⁹, seguiase la fase de admisión a la discusión de las propuestas o proyectos presentados, cabendo entonces especialmente apreciar la precisión con que eran definidas las alteraciones proyectadas ⁶⁷⁰.

Una vez admitidos los proyectos o propuestas de revisión constitucional a discusión, pero antes de se iniciar tal discusión en la Asamblea Nacional, la Camara Corporativa era llamada a informar y a emitir opinión consultiva sobre éses proyectos o propuestas. Para tanto, disponia ese órgano del plazo de treinta dias (o de un plazo más corto en caso de se adoptar un procedimiento de urgencia), findo el cual se iniciaria inmediatamente la discusión en la Asamblea Nacional⁶⁷¹.

⁶⁶⁶ A propósito véase *supra*.

⁶⁶⁷ Cfr. artículo 133, § 2º, de la versión inicial y artículo 137, § 2º y 3º en la última versión de la Constitución.

⁶⁶⁸ Cfr. artículo 97 de la Constitución.

⁶⁶⁹ Cfr. artículo 137, § 2º de la última versión. Ese plazo en la revisión constitucional de 1951 habia sido fijado en 20 dias.

⁶⁷⁰ Cfr. artículo 133, § 2º de la versión primitiva o artículo 137º, § 3º de la ultima versión.

⁶⁷¹ Cfr. artículo 103 de la Constitución. El artículo ha sido objeto de alteración

Tal consulta de la Camara Corporativa sería dispensable cuando la iniciativa de revisión perteneciese al Gobierno y éste órgano, antes de la presentación de su propuesta en la Asamblea Nacional, hubiése, en anticipación, consultado luego la Camara Corporativa ⁶⁷².

A propósito de ésta intervención de la Camara Corporativa, quedaba por saber se, delante de una su opinión desfavorable en la generalidad a una propuesta o proyecto presentado y de una sugestión de substitución, podía el Gobierno o cualquier Diputado (en los términos de lo establecido, en la secuencia de la revisión de 1951, en el artículo 103 de la Constitución), adoptar ése proyecto para su discusión en conjunto con lo primitivo. La respuesta a ésta cuestión debía ser negativa, atendiendo a que éso correspondería al incumplimiento de la norma que definía el plazo de agotamiento de la fase de iniciativa de revisión constitucional. La opinión de la Camara Corporativa representaba así un simple elemento a tener en consideración en la discusión sobre la revisión constitucional a desarrollar en la Asamblea Nacional.

Del mismo modo, también no sería de admitir en el proceso de revisión constitucional - distintamente de lo que se pasaba en el proceso legislativo ordinario ⁶⁷³ - que el Gobierno, durante la discusión legislativa, sujetáse a la apreciación de la Asamblea cualesquiera alteraciones, aunque incidentes sobre materia no votada.

Concluida la discusión de los proyectos y propuestas seguía la votación de las alteraciones, debiendo la deliberación final ser tomada a la pluralidad absoluta de votos, estando presente la mayoría del número legal de los Diputados ⁶⁷⁴.

a través de diversas leyes de revisión en el punto en que definía el régimen de fijación de un plazo más corto.

⁶⁷² Cfr. artículo 105 de la última versión de la Constitución.

⁶⁷³ Cfr. artículo 97 de la Constitución, en la secuencia de la revisión de 1951.

⁶⁷⁴ Cfr. artículo 95 en la secuencia de la revisión operada por la Ley 1885 de 23 de marzo de 1935. En la versión originaria de ése artículo establecíase que las deliberaciones serían adoptadas a la pluralidad de votos, estando presente la mayoría absoluta del número legal de sus miembros.

Las alteraciones aprobadas serian reunidas en Decreto, enviandose éste al Presidente de la República para promulgarlo como Ley dentro de los quince dias inmediatos ⁶⁷⁵. Los decretos no promulgados en ése plazo serian de nuevo submetidos a la apreciación de la Asamblea Nacional, no podendo el Jefe de Estado recusar su promulgación sí fuésen confirmados con el voto favorable de la mayoría de dos tercios del numero legal de sus miembros o, de acuerdo con la formula consagrada en la ultima versión de la Constitución, del numero de sus miembros en efectividad de funciones ⁶⁷⁶.

El acto de promulgación estaba sujeto a refrenda ministerial ⁶⁷⁷, hacendose por fin publicar la ley en cuestión en el *Diário do Governo*.

Siguiendose lo dispuesto en el citado artículo 138 de la ultima versión de la Constitución, podia abrirse por decreto presidencial un proceso de plebiscitación nacional de las alteraciones relativas a la función legislativa o a sus órganos, hacendose depender de sus resultados la entrada en vigencia de tales alteraciones.

7. La vigencia de la Constitución y la práctica de revisión constitucional

a) La consideración de lo que ha sido la práctica política oficial del *Estado Novo*, sirve para confirmar que la Constitución de 1933 se ha presentado en muchos aspectos como una *Constitución nominal*, a que no ha presidido interamente una intención de venir a conformar efectivamente el proceso político. La Constitución, inmediatamente, serviria más para marcar un regreso a una situación

⁶⁷⁵ Cfr. artículo 98 de la Constitución.

⁶⁷⁶ El caso de continuación de recusa de promulgación por parte del Presidente de la República se colocaria ya en el dominio del *golpe de Estado* pues representaria un atentado contra la Constitución y un conflicto con la Asamblea de la República. Así, Cfr. MARCELLO CAETANO, A Constituição de 1933, p. 61, nota (2).

⁶⁷⁷ Cfr. artículo 82 de la Constitución.

de normalidad constitucional y de superación de una situación de Dictadura, que para contener estrictamente el proceso político.

Ése su nominalismo era más patente en materia de derechos fundamentales, siendo de considerar en éste sentido las remisiones para legislación especial que se hacían en puntos fundamentales y que abrían espacio para un vaciamiento de contenido de muchos de aquéllos derechos.

Tal también se notaba en materia de organización del poder político. Particularmente, el no establecimiento de límites constitucionales a la legislación electoral permitía que por esta vía se introdujesen desviaciones significativas al principio de la representatividad en la estructuración de órganos de soberanía tan importantes como la Asamblea Nacional y el Presidente de la República.

Por fin, ése nominalismo constitucional era claro en lo que respetaba al sistema de gobierno que en la práctica ha retirado la relevancia, atribuida en la Constitución, al Presidente de la República, valorizando a final la posición del Presidente del Consejo de Ministros.

b) La falta de normatividad de la Constitución también se revelaba en el lado semántico de la misma, que se traducía en su utilización como instrumento al servicio de la eternización en el poder de sus detentadores de hecho.

Podrá además hablarse en "falta de autenticidad" en la ejecución de la Constitución, representando ésta un documento más preocupado con la imagen que con la realidad del sistema político ⁶⁷⁸.

Sin embargo, el poder establecido ha adoptado una postura de respeto para con las determinaciones constitucionales.

De acuerdo con tal postura, cuando la Constitución en algunos aspectos no servía los desideratos del poder político,

⁶⁷⁸ Cfr. ADRIANO MOREIRA, *O Novissimo Principe*, Lisboa, 1977, p. 88

utilizabase el expediente de la revisión constitucional. En este sentido puede observarse que la revisión constitucional ha servido para concretar tanto alteraciones democratizantes del régimen, como para promover un endurecimiento no democrático del régimen, y ésto de acuerdo con las exigencias del momento. Ésto no quiere decir, en todo caso, que la revisión constitucional tenga sido regularmente utilizada como un expediente de oportunismo político. La técnica de la revisión constitucional ha sido también utilizada para efectos de precisión o clarificación normativa.

c) La Constitución ha sido objeto de diez actos de revisión constitucional ⁶⁷⁹.

Por un lado, cumpliéndose la previsión establecida en el artículo 138 de la versión inicial de la Constitución, la Asamblea Nacional ha ejercido poderes constituyentes luego en la primera legislatura, habiendo en la secuencia de éso producido seis leyes de revisión constitucional: Ley nº 1885, de 23 de Marzo de 1935; Ley nº 1900, de 21 de Mayo de 1935; Ley nº 1910, de 23 de Mayo de 1935; Ley nº 1945, de 21 de Diciembre de 1936; Ley nº 1963, de 18 de Diciembre de 1937 y Ley nº 1966, de 23 de Abril de 1938 ⁶⁸⁰.

Las materias que entonces fueron objeto de reponderación constitucional fueron las relativas (i) a los regimenes de suplencia del Presidente de la República, de refrenda ministerial, de iniciativa legislativa de los Diputados, de la competencia de la Cámara Corporativa y del Gobierno, de las relaciones entre Gobierno y Asamblea Nacional y aún la materia de la revisión constitucional, a propósito de la cual se ha introducido la previsión del poder del Presidente de la República de someter a referendun popular las

⁶⁷⁹ Cfr. a propósito FRANCISCO SÁ CARNEIRO, *As Revisões da Constituição Política de 1933*, Porto, 1971. Para los textos Cfr. JORGE MIRANDA, *As Constituições Portuguesas* 2, p. 310ss

⁶⁸⁰ JORGE MIRANDA, [Manual, II, p. 169 (4)], refiere que terá ocurrido un caso de veto presidencial sobre una ley de revisión. V. *Diario das Sessões*, 1937-1938, p. 272 ss.

alteraciones a la Constitución relativas a la función legislativa o a sus órganos (Ley nº 1885, de 23 de Marzo de 1935), (ii) a la organización colonial (Ley nº 1900, de 21 de Mayo de 1935 ⁶⁸¹), (iii) a la enseñanza (Ley nº 1910, de 23 de Mayo de 1935), o aún (iv) a la estructura de los órganos existentes y a la fiscalización de la constitucionalidad por los Tribunales (Leyes nº 1945, de 21 de Diciembre de 1936, nº 1963 de 18 de Diciembre de 1937 y nº 1966 de 23 de Abril de 1938) ⁶⁸².

A su vez, cabe hacer referencia a la revisión constitucional de 1945 que se concreta en un periodo de pós-guerra y así en un momento en que refervían anselos de democratización y se divulgaba en el mundo euroatlántico un espíritu contrario a soluciones políticas autoritarias. Mediante este acto, que tuvo su génesis en una iniciativa del Gobierno y que se ha concretado por la Ley nº 2009 de 17 de septiembre, se han regulado aspectos relativos a la composición y a la competencia de la Asamblea Nacional, que han resultado ampliadas, así como a la competencia y funcionamiento del Gobierno, considerándose además en nuevos términos las relaciones entre Asamblea y Gobierno ⁶⁸³.

A ésta revisión constitucional, se ha seguido -en vía anticipada- ⁶⁸⁴ la de 1951, realizada por la Ley nº 2048, de 11 de junio ⁶⁸⁵, habiendo entonces sido integrado el Acto Colonial en la

⁶⁸¹ Ésta, por se referir al Acto Colonial, debe ser considerada de revisión constitucional delante de lo consignado en el artículo 132 de la versión inicial de la Constitución.

⁶⁸² Para una análisis circunstanciada de las modificaciones constitucionales introducidas por las leyes en referencia cfr. las opiniones consultadas de la Cámara Corporativa, de que fué relator FEZAS VITAL (in *Diário das Sessões* de la Asamblea Nacional).

⁶⁸³ Sobre la reforma constitucional de 1945, aunque con alguna falta de información cfr. MANUEL DE LA QUINTANA, *La Reforma Constitucional Portuguesa*, Madrid, 1946.

⁶⁸⁴ La anticipación de la revisión fué votada en sesión de 7 de marzo de 1950, habiéndose discutido ampliamente su oportunidad (cfr. *Diário das Sessões*, 1950, n. 26).

⁶⁸⁵ Sobre la revisión constitucional de 1951 Cfr. C.Z. PINTO COELHO, *A Reforma Constitucional de 1951*, in *O Direito*, ano 83º, p. 11 ss. Véase además en esta misma revista las opiniones consultivas de la Cámara Corporativa [Cfr.

Constitución y cuidados los temas del derecho al trabajo, de la posición de la religión católica, de la elección presidencial, de la composición del Consejo de Estado, de la competencia de la Asamblea Nacional y de la Cámara Corporativa, del régimen de ratificación de decretos-leyes y del propio régimen de revisión constitucional.

Otro acto de revisión constitucional ha sido operado en 1959, mediante la Ley nº 2100, de 29 de Agosto. Por éste acto, se han establecido nuevas reglas sobre la designación del Presidente de la República que pasaba a ser elegido por sufragio indirecto ⁶⁸⁶, introduciéndose aún otras alteraciones constitucionales nombradamente en materia de derechos fundamentales, de composición y competencia de la Asamblea Nacional y de su relacionamiento con el Gobierno, de organización ultramarina, de estado de necesidad y de revisión constitucional.

Por fin, cabe mencionar la revisión de 1971, expresa en la Ley nº 3/71, de 16 de Agosto ⁶⁸⁷, la cual ha trahido inovaciones en materia relativa al derecho internacional convencional, a la organización ultramarina, a los derechos y garantías, al régimen de sustitución del Presidente de la República, a la composición, competencia y funcionamiento de la Asamblea Nacional, a la fiscalización de la constitucionalidad, y a la competencia del Gobierno en situaciones de estado de sitio y de subversión.

también Pareceres da Câmara Corporativa (V Legislatura), 1951].

⁶⁸⁶ Cfr. JOSÉ HERMANO SARAIVA, A revisão constitucional e a eleição do Chefe de Estado, Fundão, 1959.

⁶⁸⁷ Sobre la revisión constitucional de 1971 Cfr. ANTÓNIO E. GONZALEZ, La Reforma Constitucional portuguesa de 1971, in REP, 1971, nº 180, p. 113ss; Pe. ANTÓNIO LEITE, Alguns aspectos da Reforma Constitucional, Separata da Brotéria, Lisboa, 1971; JORGE SÁ BORGES (org.), Revisão da Constituição Política, Porto, 1971; Revisão Constitucional de 1971, Pareceres da Câmara Corporativa (relator Afonso Rodrigues Queiró, Coimbra, 1972.

10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

PARTE III

LA REVISIÓN CONSTITUCIONAL EN LA CONSTITUCIÓN ACTUAL

CAPITULO I

CONSIDERACIONES GENERALES
SOBRE LA CONSTITUCIÓN

Sumario:

1. La génesis histórica de la Constitución
2. El proyecto constitucional

1. La génesis histórica de la Constitución

a) La Revolución de 25 de Abril de 1974, concretada mediante intervención militar y bajo la organización del Movimiento de las Fuerzas Armadas (MFA), ha puesto término a un régimen de cuarenta y ocho años de vigencia, que venía perdiendo - más agravadamente, desde los finales de la Segunda Guerra Mundial - credibilidad interna y externa.

Entre los factores que han determinado la caída del *Estado Novo* y el suceso de la revolución de 1974, cabe especialmente mencionar: (a) la incapacidad del poder establecido para solucionar la cuestión colonial y la situación de guerra que se le asociaba; (b) la falta de real vivencia democrática (malgrado la apertura política epidémica verificada en la llamada "Primavera Marcellista", que ha descontentado los sectores más conservadores de la sociedad y, igualmente, por insuficiencia de medidas, los sectores pro-democráticos); (c) las debilidades verificadas en la orden económica establecida, que se reflejaban al nivel del crecimiento y desarrollo económicos y que se han profundizado con el esfuerzo de guerra y en la secuencia de la crisis de 1973, mediante el agravamiento de la inflación, el aumento del coste de vida, la degradación de la situación económica de la clase media, la divulgación de la especulación, o aún; (d) los anseos de mayor justicia social y bienestar ⁶⁸⁸.

⁶⁸⁸ Sobre la revolución y los factores que la han determinado Cfr. por último: MANUEL BRAGA DA CRUZ, *A Evolução das Instituições Políticas: Partidos Políticos e Forças Armadas na Transição Democrática Portuguesa (1974-1986)*, Lisboa, 1986; MARIA CARRILHO, *Forças Armadas e Mudança Política em Portugal no século XX*, Lisboa, 1985; F.A. GONÇALVES FERREIRA (Coord), *15 Anos da História Recente de Portugal (1970-1984)*, Lisboa, 1985; JOSÉ MEDEIROS FERREIRA, *Ensaio Histórico sobre a Revolução do 25 de Abril, O Período Pré-Constitucional*, Lisboa, 1983; ID., *25 de Abril de 1974: uma Revolução Imperfeita*; Separata da Revista de História das Ideias, vol.7, Coimbra, 1985; GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, *Portugal - Instituições e Factos*, Lisboa, 1991, p.36 ss; ANTÓNIO PEDRO RIBEIRO DOS SANTOS, *A Imagem do Poder no Constitucionalismo Português*, Lisboa, 1990; MARCELO REBELO

La Revolución tuvo - como regla general las revoluciones siempre tienen - subyacente una intención constituyente inmediata de superación de la Constitución vigente hasta el momento de su eclosión.

En el Programa del M.F.A., que fué el documento fundamentador y orientador de la Revolución ⁶⁸⁹, subrayabase en ése sentido la necesidad de elaboración de una nueva Constitución y preveíase la convocación, en un plazo de doce meses, de una Asamblea Nacional Constituyente, a elegir por sufragio universal, directo y secreto, según ley electoral a elaborar por el futuro Gobierno Provisório ⁶⁹⁰.

Confirmando tal orientación, el poder revolucionario, a través de la Junta de Salvación Nacional, ha determinado que la realización de las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente debía concretarse hasta el 31 de Marzo de 1975, estableciendo además un plazo de noventa días, prorrogable, para éste órgano concluir sus trabajos ⁶⁹¹.

Acrece que fuéron luego asumidos poderes constituyentes para el periodo revolucionario, primeramente ejercidos por la Junta de Salvación Nacional, después atribuidos a un Consejo de Estado ⁶⁹² y

DE SOUSA, Os Partidos Políticos no Direito Constitucional Português, Braga, 1983, p.233 ss (Cfr. en esta obra amplias indicaciones bibliográficas a propósito, a p. 234-236); MIGUEL GALVÃO TELES, A Revolução Portuguesa e a Teoria das Fontes de Direito, in Portugal-O Sistema Político e Constitucional.1974-1987, ob. colectiva, Lisboa, 1989, p.561 ss..

⁶⁸⁹ Para una caracterización del Programa del MFA como un texto cargado de sentido jurídico, habendose transformado, con el éxito de la acción revolucionária, de acto interno del Movimiento en acto constitucional del Estado, Cfr. JORGE MIRANDA, A Revolução do 25 de Abril e o Direito Constitucional, Lisboa, 1975, p. 12-13 y A Constituição de 1976, p.42. Su valor jurídico ha quedado patentizado al ser aditado a la Ley 3/74, de 14 de mayo, de ella pasando a hacer parte integrante.

⁶⁹⁰ Cfr. punto A, 2 a) del Programa del MFA, aditado a la Ley 3/74, de 14 de mayo.

⁶⁹¹ Cfr. artículo 4,4 de la Ley 3/74, de 14 de mayo.

⁶⁹² Cfr. artículo 13, 1-1^º de la Ley 3/74, de 14 de mayo. Tales poderes

por fin conferidos a un Consejo de la Revolución ⁶⁹³.

En el ejercicio de éses poderes, ha sido producida numerosa legislación constitucional, cabendo luego referir: la Ley 1/74, de 25 de abril, que ha determinado la inmediata destitución del Presidente de la República y del Gobierno y la disolución de la Asamblea Nacional y del Consejo de Estado, pasando los respectivos poderes para la Junta de Salvación Nacional; la Ley 2/74, de 14 de mayo, que ha declarado extinta la Asamblea Nacional y la Cámara Corporativa y la Ley 3/74, de 14 de mayo, que ha regulado la organización provisoria del poder político, representando una verdadera Constitución provisoria ⁶⁹⁴.

Cuanto al destino de la Constitución de 1933, se ha esclarecido expresamente que ésta se mantenía en vigor transitoriamente en todo cuanto no contrariase los principios expresos en el Programa del MFA y en las leyes constitucionales promulgadas o a promulgar en el ejercicio de los poderes asumidos en consecuencia del Movimiento de las Fuerzas Armadas, debiendo sus disposiciones sobrevivientes ser interpretadas e integradas de acuerdo con tales principios ⁶⁹⁵. Sin embargo, la vigencia de la Constitución de 1933 después de la Revolución ha sido más aparente que real, ya que se verificaba una contradicción insanable entre grande parte de los principios de aquella Constitución y los principios revolucionarios ⁶⁹⁶, siendo de subrayar aún que luego en la legislación constitucional revolucionaria toda la concepción y construcción corporativa del Estado había sido rechazada y el sistema de órganos de soberanía

constituyentes eran atribuidos hasta la elección de la Asamblea Constituyente.

⁶⁹³ Cfr. artículo 6,1 de la Ley 5/75, de 14 de marzo. Éses poderes constituyentes pasaran a referirse al periodo hasta la promulgación de la nueva Constitución.

⁶⁹⁴ Para una relación de toda ésa legislación Cfr. JORGE MIRANDA, Manual, I, p. 329ss.

⁶⁹⁵ Cfr. artículo 1 de la Ley 3/74, de 14 de mayo.

⁶⁹⁶ En éste sentido Cfr. JORGE MIRANDA, A Revolução de 25 de Abril, p.15 ss.

había sufrido una mutación radical ⁶⁹⁷ ⁶⁹⁸.

b) Las elecciones para la Asamblea Constituyente se han realizado -después de un aplazamiento ⁶⁹⁹ en 25 de Abril de 1975, cumpliéndose el plazo de doce meses al efecto establecido en el Programa del MFA.

El sistema electoral adoptado ha sido lo de la *representación proporcional*, siguiéndose el *método de Hondt* ⁷⁰⁰ y prescribiéndose que el sufragio sería universal ⁷⁰¹, directo y secreto. Las candidaturas electorales debían ser organizadas en *listas* presentadas por partidos políticos, aislados o conjuntamente ⁷⁰².

⁶⁹⁷ En el sentido de que la sobrevivencia de una o de otra norma de la Constitución de 1933 fué esporádica y sin significación política, simplemente justificada por motivos de orden técnica Cfr. MARCELLO CAETANO, *Constituições Portuguesas*, p.118-119.

⁶⁹⁸ Para una conclusión distinta Cfr. H.E. HORSTER, *O Imposto Complementar e o Estado de Direito*, in *Revista de Direito e Economia*, 1977, p.46.

⁶⁹⁹ Cfr. artículo unico de la Ley 2/75, de 31 de enero, que altera la redacción del artículo 4,4 de la Ley 3/74, preveendo que las elecciones se realizarían hasta 25 de abril de 1975, en fecha a fijar por el Presidente de la República. Anteriormente, de acuerdo con el citado artículo 4,4 de la Ley 3/74, las elecciones deberían realizarse hasta 31 de marzo de 1975. En la secuencia de la Ley 2/75, el Presidente de la República ha marcado primeramente las elecciones para 12 de abril de 1975 (Decreto 53-A/75, de 11 de febrero) y después para 25 de abril de ése año (Decreto 141-A/75, de 19 de marzo).

⁷⁰⁰ En los círculos electorales con menos de 37.500 electores, el sufragio sería uninominal, conferiéndose el mandato al candidato que obtuviése mayor número de votos.

⁷⁰¹ Se ha establecido, sin embargo, un cuadro de incapacidades cívicas en desfavor de cuantos habían ejercido funciones políticas o de confianza política en el anterior régimen.

⁷⁰² Sobre el sistema electoral, véanse básicamente los Decretos-Leyes nºs 621-A, 621-B e 621-C/74, de 15 de Noviembre. Fuéron además publicados numerosos otros diplomas en materia electoral, siendo el último de 19 de abril de 1975 (Portaria nº264-A). Para una relación completa de tales diplomas Cfr. ANTÓNIO PEDRO RIBEIRO DOS SANTOS, *A Imagem do Poder*, p. 349 ss. Para una consulta documental, Véase: JORGE MIRANDA, *Fontes e Trabalhos Preparatórios da Constituição*, I, Lisboa, 1978, p.41 a 139.

Realizadas las elecciones ⁷⁰³, sus resultados han determinado una composición heterogénea de la Asamblea Constituyente, abarcando una representación partidaria que dispersadamente iba de la extrema izquierda al centro derecha ⁷⁰⁴. La distribución de fuerzas obtenida, sin embargo, permitía antever la afirmación, en cuestiones de definición del régimen político, de un *bloque de voto democrático*.

La Asamblea Constituyente, al proceder a la elaboración de la Constitución, que era su exclusiva función ⁷⁰⁵ ⁷⁰⁶, estaba obligada a cumplir un plazo de noventa días contados de la fecha de la verificación de los poderes de los Diputados - plazo prorrogable por igual periodo por decisión del Presidente de la República, oído el Consejo de Estado (más tarde, el Consejo de la Revolución) -, findo el cual, caso no hubiese sido aprobada la Constitución, se quedaría automáticamente disuelta, elegiéndose nueva Asamblea ⁷⁰⁷. En la práctica, no obstante, se ha concluido por la imposibilidad de cumplimiento de tal plazo, verificándose varias prorrogaciones⁷⁰⁸.

⁷⁰³ Sobre las elecciones véase: V. CORREGEDOR DA FONSECA, *Eleições para a Constituinte em Processo Revolucionário*, Lisboa, 1975; DINIZ DE ABREU, *Eleições em Abril: Diário de Campanha*, Lisboa, 1975; JORGE GASPAR e NUNO VITORINO, *As eleições de 25 de Abril - Geografia e imagem dos partidos*, Lisboa, 1976.

⁷⁰⁴ Delante de los resultados electorales, la composición de la Asamblea Constituyente ha sido la siguiente: Partido Socialista(PS) - 116 Diputados; Partido Popular Democrático (PPD)- 81 Diputados; Partido Comunista Português(PCP) - 30 Diputados; Centro Democrático Social(CDS) - 16 Diputados; Movimento Democrático Português(MDP) - 5 Diputados; União Democrática Popular(UDP) - 1 Diputado.

⁷⁰⁵ Ésto, sin embargo del debate político sobre el curso de los acontecimientos, de que, de hecho, no ha abdicado, utilizando el periodo fuera de la orden de trabajos.

⁷⁰⁶ Delante de tal limitación funcional, JORGE MIRANDA (*Manual*, I/I, 1ª ed., Coimbra, 1981, p.291) caracteriza la Asamblea Constituyente como una convención en el sentido anglosajónico del término, no en el sentido francés.

⁷⁰⁷ Cfr. artículo 3, 2 y 3 de la Ley 3/74.

⁷⁰⁸ Después de una primera prorrogación de noventa días, operada por el Decreto nº463-A/75, de 27 de agosto, se han verificado otras prorrogaciones excepcionales (primero, por más noventa días y posteriormente, por más treinta días), las cuales fueron respectivamente admitidas por las Leyes 14/75, de 20 de noviembre, 2/76,

Entre la fecha de la elección de los Diputados a la Asamblea Constituyente y la fecha de la aprobación de la Constitución -2 de Abril de 1976- ha mediado cerca de un año.

De acuerdo con lo establecido en reglamento parlamentario, la elaboración de la Constitución por la Asamblea Constituyente debía desarrollarse de acuerdo con el siguiente plano:

- 1º Presentación de proyectos de Constitución y de propuestas de sistematización del texto constitucional;
- 2º Nombramiento de comisión que, teniendo en vista los proyectos y las propuestas presentados, emítse opinión consultiva sobre la sistematización de la Constitución;
- 3º Debate en la generalidad sobre los proyectos y propuestas y la opinión consultiva y aprobación por la Asamblea del sistema general de la Constitución;
- 4º Nombramiento de comisiones para elaborar opiniones consultivas sobre las materias de los distintos títulos y capítulos de la Constitución en los plazos determinados por la Asamblea;
- 5º Debate en la generalidad y en la especialidad y votación a respeto de cada título o capítulo de la Constitución, con base en todos los proyectos y propuestas hasta entonces presentados y en las opiniones consultivas de las respectivas comisiones;
- 6º Nombramiento de comisión encargada de proceder a la armonización de los títulos o capítulos de la Constitución aprobados y a la redacción final del texto;
- 7º Aprobación global de la Constitución por la Asamblea Constituyente ⁷⁰⁹.

de 23 de febrero y concretadas por los Decretos 666-A/75 de 22 de noviembre e 160-A/76 de 26 de febrero.

⁷⁰⁹ Cfr. artículo 3 del Reglamento de la Asamblea Constituyente. Este Reglamento puede ser consultado, por ejemplo, en JORGE MIRANDA, *Fontes e Trabalhos Preparatórios*, I, p.148 ss., REINALDO CALDEIRA e MARIA DO CÉU SILVA, *Constituição Política da República Portuguesa de 1976*, Amadora,

Todas las deliberaciones de aprobación de cualquier principio o precepto de la Constitución debían ser tomadas con el voto favorable de más de mitad de los miembros de la Asamblea.

Después de la aprobación global de la Constitución ⁷¹⁰ - operada en la sesión plenaria de la Asamblea Constituyente de 2 de abril de 1976 - y de su formalización en decreto firmado por el Presidente de la Asamblea Constituyente, se ha sometido éste a promulgación del Presidente de la República (sin refrenda ministerial) y procedido - en 10 de abril de 1976 - a su publicación en el *Diário de la República* ⁷¹¹, no se imponiendo recurso a referendum constituyente de aprobación, ni el cumplimiento de cualquier otra formalidad ⁷¹².

1976 y desde luego en Diário da Assembleia Constituinte, nº12, suplemento.

⁷¹⁰ En esta votación global han votado contra quince Diputados del Partido del Centro Democrático Social. No se han verificado abstenciones. Todos los demás Diputados, incluyendo los Diputados independientes y un Diputado por Macau, han votado favorablemente.

⁷¹¹ Fué la propia Constitución que en su artículo 312 ha determinado, en su número 1, que el decreto de aprobación de la Constitución sería firmado por el Presidente de la Asamblea Constituyente, promulgado por el Presidente de la República y publicado hasta 10 de abril de 1976. En el número 2 del mismo artículo se determinaba que la Constitución tiene la fecha de su aprobación por la Asamblea Constituyente (o sea 2 de Abril, como se esclarece en el preambulo). Por fin en el número 3 se ha determinado que la Constitución entraría en vigor en el día 25 de abril de 1976. A propósito del acto de promulgación del Presidente de la República, JORGE MIRANDA (Manual, I, p. 338(3)) subraya que terá servido, en el contexto en que fué emitida, para subrayar el compromiso solemne asumido por los órganos revolucionários de respetar la Constitución y de transferir el poder para los órganos por ella establecidos. Jurídicamente podrá en todo caso haberse tenido en cuenta que la Ley 3/74, en su artículo 7, 13º, había atribuido competencia al Presidente de la República para promulgar y hacer publicar las leyes constitucionales y había previsto que la falta de promulgación implicaría inexistencia jurídica del acto. La ausencia de refrenda ministerial podrá haber traducido la solución, consagrada en el artículo 8,2,b de la Ley 3/74, de dispensa de refrenda en el caso de promulgación de las leyes constitucionales. Esclarezcáse en todo caso que la referencia hecha ahí a leyes constitucionales se debía entender como relativa a las emitidas por el Consejo de Estado y después por el Consejo de la Revolución. Solo una interpretación extensiva podía justificar la aplicación de la exigencia de promulgación a la Constitución.

⁷¹² El tema de la sujeción de la Constitución a referendum fué planteado por el Partido Popular Democrático en enero de 1976, en el momento de la renegociación

En un análisis del proceso constituyente no podemos dejar de referir las ocurrencias que han tenido repercusiones más directas en su desarrollo, siendo de considerar, particularmente, las interferencias que el Movimiento de las Fuerzas Armadas, sobretodo después de los acontecimientos del 11 de Marzo de 1975 ⁷¹³, ha tenido sobre los trabajos constituyentes, en vista de influenciar el sentido de la Constitución a elaborar.

Ésa interferencia se ha patentizado especialmente, cuando, delante de intentos de inviabilización o de aplazamiento de las elecciones para la Asamblea Constituyente, los principales partidos políticos se han disponibilizado para subscribir, en 15 de abril de 1975, una Plataforma de Acuerdo Constitucional con el M.F.A. (1º Pacto MFA/Partidos) ⁷¹⁴, de la cual resultaba - en términos que limitaban su margen de manobra constituyente - nombradamente: (a) la imposición del respeto y consagración a nivel constitucional de las conquistas revolucionarias obtenidas en dirección del Socialismo -de un socialismo portugués de cuño original; (b) la necesidad de se

de la Plataforma de Acuerdo Constitucional establecida entre los partidos políticos y el Movimiento de las Fuerzas Armadas. Pedíase la sumisión de la Constitución a referendun en los quince días inmediatos a su aprobación. En caso de rechazo, permanecerían en vigor las leyes constitucionales vigentes, teniendo el Parlamento a elegir hasta 25 de abril de 1976 poderes constituyentes (Cfr. Povo Livre, nº79, de 22 de enero de 1976 y Diário da Assembleia Constituinte, nº104, de 15 de enero de 1976, p.3359 ss). A propósito Cfr. JORGE MIRANDA, Constituição e Democracia, Lisboa, 1976, p.158 ss y ahora, con una posición corregida, en Manual, I, p. 339 y 346. Para éste Autor, hoy, mal se aceptaría que una Asamblea Constituyente elegida y que ha funcionado en la base simplemente del mandato representativo *a posteriori* tuviése sus deliberaciones consideradas precarias por se quedaren dependientes de sanción popular. Al menos - continua - parece que sería ilegítimo que por ley constitucional emanada del Consejo de la Revolución fuése impuesta cualquiera forma de referendun; cuando mucho, se admitiría que la propia Asamblea lo creáse (Cfr. Manual, I, p. 339).

⁷¹³ Tales acontecimientos relacionanse con una tentativa fracasada de golpe apadriñada por el General António de Spínola que políticamente y en la secuencia de su malogro ha conducido al refuerzo de la posición de una facción de izquierda militar y del Partido Comunista Portugués.

⁷¹⁴ El documento puede ser consultado en JORGE MIRANDA, Fontes e Trabalhos Preparatórios da Constituição, I, Lisboa, 1978, p. 195

prever un periodo constitucional de transición -con la duración de 3 a 5 años- ⁷¹⁵ durante el cual vigoraría un sistema de gobierno en que acabarían por prevalecer órganos de representación del MFA -El Consejo de la Revolución y la Asamblea del MFA ⁷¹⁶; (c) la determinación de que el proceso constituyente debía ser acompañado por una Comisión del M.F.A., estableciéndose aún la obligación de sumisión de la Constitución a promulgación del Presidente de la República, que debía oír para tanto el Consejo de la Revolución.

Fué bajo la influencia de éste compromiso político asumido, que los partidos políticos sus subscriptores han concurrido a las elecciones constituyentes y han elaborado sus proyectos de Constitución. Tal proceso constituyente empezaba así de algún modo pervertido ⁷¹⁷.

En un periodo de crisis la afirmación del cuño democrático de la Revolución y hasta los acontecimientos del 25 de Noviembre de 1975, el proceso constituyente continuaria a desarrollarse fuertemente condicionado por un contexto externo a la Asamblea Constituyente que le era francamente adverso ⁷¹⁸, en que prevalecía la autoridad

⁷¹⁵ De acuerdo con ésta previsión - como subrayan GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA (Constituição Anotada, I, p.14-15) - la Constitución a elaborar por la Asamblea Constituyente era pensada como "Constitución transitória de una etapa de la Revolución", ya que una vez terminado tal periodo de transición sería elegida una nueva Asamblea que iniciaría su mandato con "poderes constituyentes", elaborando una nueva Constitución (aunque formalmente, mediante una revisión de la anterior).

⁷¹⁶ El Consejo de la Revolución tendría poderes de iniciativa (o de atribución a la Asamblea Legislativa de competencia de revisión constitucional), de fiscalización de la constitucionalidad, además de una amplia competencia política y legislativa. La Asamblea del MFA participaría en el colegio electoral para la elección del Presidente de la República, teniendo una competencia a fijar por ley del Consejo de la Revolución. El sistema de gobierno sería un sistema *directorial* o *convencional militar*. En éste sentido Cfr. JORGE MIRANDA, Manual, I, p. 341; MARCELO REBELO DE SOUSA, Direito Constitucional (Sumários), II, Lisboa, 1977, p.33.

⁷¹⁷ Para LUCAS PIRES (A Bordo da Revolução, Lisboa, 1976, p.108) la función de la Asamblea Constituyente sería más de *decoración* que de *arquitectura* constitucional.

⁷¹⁸ En este sentido, es de subrayar - por su significación en términos de

revolucionária de un MFA ⁷¹⁹ dividido y anarquizado, pero dominado por facciones marxistas leninistas y populistas, y que se caracterizaba por un clima de intolerancia y persecución políticas, acompañado de fuerte inestabilidad social.

Solo en la secuencia de los acontecimientos del 25 de Noviembre de 1975 que han impuesto una inflexión democrática en el proceso revolucionario se han creado condiciones de normalización de la vida política, favorecedoras de una actividad constitucional más liberta de constringimientos exteriores. En todo caso, en la forma de una nueva Plataforma de Acuerdo Constitucional, de pendor menos radical, celebrada en 26 de Febrero de 1976 entre el MFA y los principales partidos políticos (2º Pacto MFA/Partidos), habian de permanecer los condicionamientos constituyentes impuestos de fuera de la Asamblea Constituyente por el Movimiento de las Fuerzas Armadas.

En éste segundo *Pacto* ⁷²⁰, se ha dejado calir el elemento doctrinario presente en el primero *Pacto*. Reafirmabase, sin embargo, la necesidad de consagración de un periodo constitucional transitorio abierto ahora a la presencia de un unico órgano de composición militar -el Consejo de la Revolución-, con funciones que pasarian a estar limitadas a una intervención legislativa en materia militar, a la garantía de la Constitución y al asesoramiento del Presidente de la República.

desrespecto del mandato de la Asamblea Constituyente elegida - el secuestro de los Diputados que se ha verificado en 12 y 13 de noviembre de 1975 en la secuencia de una manifestación que ha tenido la duración de 24 horas, sin que las fuerzas armadas tuviésen intervención. Cfr. JORGE MIRANDA, Manual, I, p. 343.

⁷¹⁹ Sobre la prevalencia de la legitimidad revolucionaria sobre la legitimidad electoral entre 11 de marzo de 1975 y 12 de septiembre de 1975 (fecha de la tomada de posesión de un gobierno provisorio de orientación más moderada) o 25 de noviembre de 1975 Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA, Os Partidos Políticos no Direito Constitucional Português, Braga, 1983, p. 269 ss. A propósito véase VERGOTINI, La origine della Seconda Repubblica Portoghese, Milano, 1976, p.180 ss.

⁷²⁰ El documento puede ser consultado en JORGE MIRANDA, Fontes e Trabalhos Preparatórios, I, p.204.

Por otro lado, y además de se establecer que la elección del Presidente de la República debería realizarse por sufragio universal, se ha previsto que, en la segunda legislatura, la Asamblea Legislativa disponía de poderes de revisión constitucional, no pudiendo el Presidente de la República recusar la promulgación de la ley respectiva. Con la entrada en vigor de esa ley de revisión constitucional, en los términos de éste segundo *Pacto*, terminaría el periodo constitucional transitório.

Tal compromiso fué cumplido por los partidos políticos sus signatários, habendose vertido, sin discusión, en la Constitución las soluciones acordadas.

2. El proyecto constitucional

a) Traducindo la circunstancia de haber sido elaborada en un periodo revolucionario en que refervían ideologías distintas que constituían tema de lucha política desarrollada a todos los niveles, la Constitución de 1976 se ha presentado como una Constitución de sentido complejo, recojendo dispersamente ideas y soluciones muchas veces antagónicas o de señal ideológico contrário que, en uno o otro momento, consonante las relaciones de fuerzas existentes dentro y fuera de la Asamblea Constituyente, tendían a imponerse. En esa su complejidad, la Constitución se ha presentado además como una *Constitución compromissória*, buscando una difícil conciliación o armonización entre las ideas y soluciones que, malgrado su afiliación ideológica dispersa, se ha querido hacer convergir en su texto ⁷²¹ ⁷²².

⁷²¹ En tal sentido MIGUEL GALVÃO TELES (A Constituição de 76: uma Constituição Transitória, artigo publicado en el periódico Expresso, nº181, de 15 de Abril de 1976) ha escrito: "La Constitución de 76 representa (...) un compromiso histórico de fuerzas políticas - y de fuerzas sociales. Compromiso histórico porque hecho en un momento decisivo de la vida portuguesa, en que, a par de la liquidación de un régimen político, se ha liquidado una situación colonial y se ha liquidado un estado social en gran medida a ella ligado - la alta burguesía. Compromiso histórico porque celebrado entre fuerzas que sobran y tuvieron de

Asociada a la convergencia en su texto de ideas y soluciones distintas, la Constitución, en su versión originária,

convivir, no obstante confrontándose: la media burguesía y la pequeña burguesía, las clases trabajadoras, los partidos que mejor o peor las representaban, la instancia militar que ha asumido relativa autonomía. Más detalle, menos detalle, para que ésas fuerzas puedan coexistir y convivir, el compromiso no podría haber sido excesivamente distinto de lo que fué."

Sobre el carácter compromisorio de la Constitución Cfr. además: GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, I, p.26-27; GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, *Portugal - Instituições e Factos*, p.38; JORGE MIRANDA, *A Constituição de 1976*, p.270 ss; ID, *Manual*, I, p. 347ss; LUCAS PIRES, *Teoria da Constituição de 1976*, p.29 ss.; MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional*, p.57; VERGOTTINI, *La origine della Seconda Republica Portoghese*, Milano, 1976, p.231 ss.

LUCAS PIRES, que había subrayado el carácter *multitudinário* de la Constitución (*A bordo da Revolução*, Lisboa, 1976, p.71), esclarece hoy que entiende que la Constitución contiene una plataforma entre las fuerzas en confronto en el momento constituyente, representando tal plataforma más un *armistício* que un *compromiso*. El resultado querido no era una opción mismo enflaquecida, pero, bién más, la disposición, en régimen de coabitación, del esencial de las opciones en confronto (*Teoria da Constituição de 1976*, p.154). A su vez, MANUEL DE LUCENA (*O Estado da Revolução - A Constituição de 1976*, Lisboa, 1978, p.195) ha considerado que "contrariamente a lo que se pasa con otras Constituciones, la portuguesa no entronca inequívocamente en una dada tradición. Dejase poseer a si misma de varias. Como el PS su artífice-mor.

Y por éso la discusión jurídica de ella tan esencialmente incerta, carente de un norte. Los interpretes que se gobiernen y unos contra los otros se golpén, que ninguno de ellos podrá, en absoluto, vencer la interminable disputa."

⁷²² Siguiendo la análisis de JORGE MIRANDA (*Lições de Direito Constitucional*, p.118, nota 1; *Constituição de 1976*, p.274; *Manual*, I, p. 349) tal convergencia se ha concretado parcelar y puntualmente del siguiente modo:

(i) en materia de libertades fundamentales y democracia política, de la convergencia del PS, PPD y CDS;

(ii) cuanto al socialismo, de la convergencia del PS, PPD y PCP;

(iii) cuanto a orientaciones colectivistas, de la convergencia del PS y PCP;

(iv) cuanto a una orientación personalista, de la convergencia del PPD y CDS;

(v) cuanto a los derechos sociales y a las soluciones de autogestión y de planificación democrática, del PS;

(vi) cuanto a la valorización del Parlamento y de la autonomía regional y local y las garantías jurisdiccionales, del PPD;

(vii) cuanto a las nacionalizaciones a la reforma agrária y a las organizaciones populares de base, del PCP;

(viii) cuanto a la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y a la iniciativa privada, del CDS.

presentaba globalmente una doble significación jurídica de *Constitución normativa* y también, aunque no principalmente, de *Constitución semántica*. En cuanto *Constitución normativa*, caracterizabase por le asistir una intención de venir a regular efectivamente el proceso político; a su vez, en cuanto *Constitución semántica*, definiase por buscar una base constitucional de legitimación de conquistas revolucionarias, estableciendo al mismo tiempo un su balance y programa, así como -aunque no por deliberación constituyente libre- por garantizar la subsistencia en el poder del sector militar revolucionario ⁷²³.

En la secuencia de las revisiones constitucionales de 1982 y de 1989 ⁷²⁴, todavía, la significación *semántica* de la Constitución ha sido atenuada o mismo se ha perdido, por suponeren el término del proceso revolucionario, determinaren una desideologización de la Constitución y abandonaren la previsión del Consejo de la Revolución y otras referencias al Movimiento de las Fuerzas Armadas.

Por otro lado, la Constitución presenta una doble vocación: de *Constitución preceptiva y programática*, resultando especialmente subrayada ésta su última vocación en materia de derechos económicos, sociales y culturales y de organización económica.

b) Las ideas-fuerza que, en la versión inicial de la Constitución tuvieron consagración y contribuyeron más decisivamente para su significación global, fueron las de *Democracia* y de *Transición para el Socialismo* ⁷²⁵ y también - aunque de modo no tan explícito - de *Estado de Derecho* .

⁷²³ A propósito de la caracterización de la Constitución de 76 en ciertos puntos como Constitución - balance o Constitución programa Cfr. JORGE MIRANDA, *Introdução "As Constituições Portuguesas"*, p. XVII; LUCAS PIRES, *Teoria da Constituição de 1976*, p. 89 ss.

⁷²⁴ Sobre el sentido de éstas revisiones constitucionales Véase *infra*.

⁷²⁵ Para una análisis profundizada de éstas ideas y sobre su articulación en el ámbito de la Constitución de 1976, Cfr. desde luego: JORGE MIRANDA, *A Constituição de 1976*, Cap. X, XI, XII.

La *idea de Estado de Derecho* aunque solamente fué referenciada en el preambulo de la Constitución ⁷²⁶, asociabase al imperativo de respeto y garantía de los derechos y libertades fundamentales (y desde luego de salvaguardia de la dignidad de la persona humana), así como a los principios de la constitucionalidad y de la legalidad, acompañados de la defensa del control de la constitucionalidad de las normas y de la previsión de la garantía del recurso contencioso contra actos administrativos ilegales, sin se perder de vista el imperativo de independencia de los tribunales en el ejercicio de la función jurisdiccional y además las nociones de justicia y imparcialidad en la acción de los poderes públicos.

La idea de Estado de Derecho - en la versión originária de la Constitución - no se presentaba aún así consagrada en su puridad, sufriendo algunas desviaciones resultantes de la adopción de un punto de vista positivista o de consideraciones de orden coyuntural. Tal se patentizaria - de acuerdo con JORGE MIRANDA - en (i) la no vinculación de los derechos fundamentales a la inviolabilidad de la persona humana, (ii) la no referencia al *derecho* como criterio del Juez, (iii) la previsión de la competencia posible de los tribunales militares, (iv) la atribución de la función de garantía de la constitucionalidad al Consejo de la Revolución, (v) la manutención de un régimen de incapacidades cívicas y (vi) en la subsistencia de la Ley 8/75 (sobre incriminación y juzgamiento de los agentes y responsables de la antigua policía política) ⁷²⁷. Estas soluciones - aún de acuerdo con

⁷²⁶ En tal sentido declarase en el Preambulo que "(...)La Asamblea Constituyente afirma la decisión del pueblo portugués(...)de asegurar el primado del Estado de Derecho Democrático(...)".

⁷²⁷ Cfr. A Constituição de 1976, p.481 ss. Otro Autor - AFONSO QUEIRÓ (Lições de Direito Administrativo, I, Coimbra, 1976, p. 299ss), apuntaria aún como derogaciones al principio del Estado de Derecho la admisibilidad de supresión de la propiedad privada o de expropiación de medios de producción en abandono injustificado sin indemnización y sin ejercicio previo de un derecho de defensa (artículos 82,2 y 87), así como el régimen de saneamiento de la función pública (artículo 310).

ése Autor - no servirían en todo caso para poner en causa la cualificación de Portugal como Estado de Derecho por teneren caracter y duración limitados, y por seren ampliamente compensadas por importantísimos avances en la consagración de los derechos fundamentales y en el refuerzo de los medios jurisdiccionales de garantía ⁷²⁸.

La idea de *Democracia*, por otro lado, fué considerada en sus implicaciones no solamente de orden política, pero también de orden económica, social y cultural, vinculandose al concepto de soberanía popular y a las exigencias de pluralismo de expresión, de representatividad popular de los principales órganos de poder público, de participación directa y activa de los ciudadanos en la vida política, de acceso al poder de las clases trabajadoras, de descentralización, de efectivación de derechos económicos, sociales y culturales destinados a asegurar el acceso por todos, y en especial por las clases trabajadoras, a los medios de obtención de niveles adecuados de bien estar y de cualidad de vida.

La idea de Democracia, en ésta complejidad, surgia asociada a la idea de Estado de Derecho, principalmente por seren ambas concebidas materialmente, con vinculación a un ideal de justicia⁷²⁹.

La comprensión de la idea de Democracia política, en la versión primitiva de la Constitución, sufría en todo caso restricciones delante del *principio de la alianza del Movimiento de las Fuerzas Armadas con el pueblo en el ejercicio de la soberanía*, que tuvo como expresión más inmediata la previsión de existencia de un Consejo de la Revolución, que se presentaba como un órgano de soberanía, de composición militar, con funciones de garante del regular funcionamiento de las instituciones democráticas, del cumplimiento de

⁷²⁸ Cfr. JORGE MIRANDA, *A Constituição de 1976*, p.494.

⁷²⁹ A propósito cfr. JORGE REIS NOVAIS, *Contributo para uma Teoria do Estado de Direito -do Estado de Direito Liberal ao Estado Social e Democrático de Direito*, Coimbra, 1987, p. 224ss.

la Constitución y de la fidelidad de la acción política al espíritu de la Revolución, así como con funciones políticas y legislativas en materia militar ⁷³⁰.

Tales elementos de perversión de la idea de Democracia han todavía sido removidos en la secuencia de la revisión constitucional de 1982, convirtiéndose la Constitución, en la secuencia de ésta revisión, en plenamente consagrada de democracia política ⁷³¹.

Por fin, cuanto a la idea de *Transición para el Socialismo*, ésta podía ser principalmente asociada - en cierto sentido - a las intenciones de creación de una sociedad sin clases y de desarrollo de las relaciones de producción socialistas, mediante la apropiación colectiva de los principales medios de producción (y suelos, así como de los recursos naturales), el favorecimiento de las condiciones para el ejercicio del poder democrático por las clases trabajadoras, la irreversibilidad de las nacionalizaciones y la planificación del desarrollo económico. En otro sentido posible, esta idea sobretodo debía surgir asociada a la de *Democracia*, por referencia al concepto de democracia económica, social y cultural, entendiéndose que la construcción de una sociedad verdaderamente democrática dependía a final de la efectivación de los derechos económicos, sociales y culturales. Además, o en todo caso, era una idea que, delante de la complejidad de la significación global de la Constitución y delante de

⁷³⁰ Sobre el Consejo de la Revolución Cfr. artículos 142 a 149 de la versión inicial de la Constitución. Además es de considerar lo dispuesto en el artículo 3,2 - que reconocía el Movimiento de las Fuerzas Armadas como garante de las conquistas revolucionarias y del proceso revolucionario, participando, en alianza con el pueblo, en el ejercicio de la soberanía - y en el artículo 10,1 - que preveía que la alianza entre el Movimiento de las Fuerzas Armadas y los partidos y organizaciones democráticos aseguraría el desarrollo pacífico del proceso revolucionario.

⁷³¹ El problema de la adecuada consagración de la Democracia se podía plantear además delante de la previsión constitucional de la irreversibilidad de las conquistas revolucionarias. A propósito Cfr. ISABEL JALLES, *Implications Juridico-Constitutionnelles de l'adhésion aux Communautés européennes*, p.271; LUCAS PIRES, *Teoria da Constituição de 1976*, p.155.

la preeminencia dada al valor de la dignidad de la persona humana (en una clara manifestación de adhesión a los postulados del personalismo y de rechazo del transpersonalismo considerado en cualquier de sus formas) y a los derechos, libertades y garantías, la idea de *Transición para el Socialismo* surgía relativizada. Imponiase necesariamente su armonización o compatibilización con las exigencias de la idea de *Estado de Derecho*.

En su ambigüedad, y por fuerza de las dificultades en su articulación con las ideas de *Estado de Derecho* y de *Democracia*, representaba una idea condenada a sucumbir bajo el peso de estas ideas dominantes. Las revisiones constitucionales de 1982 y de 1989 concretaran esta fatalidad, terminando por la referencia a la *Transición para el Socialismo* ser substituída por la referencia a la construcción de una *sociedad libre, justa y solidaria* ⁷³².

En contrapunto, en la secuencia de las revisiones constitucionales de 1982 y 1989, se ha procedido a una revalorización de la idea de *Estado de Derecho*, que ha pasado a tener consagración en el propio articulado constitucional, y de la idea de *Estado de Derecho Democrático*, que se ha convertido en la Idea llave del

⁷³² La consideración de un límite material a la revisión constitucional establecido en el artículo 290,f y que ha sido mantenido mismo después de la revisión constitucional de 1982, ha obligado, sin embargo, a que se mantuviese una referencia al principio de la apropiación colectiva de los medios de producción y suelos, así como de los recursos naturales, lo que constituye una reminiscencia de una cierta idea de colectivismo.

En todo caso es de anotar que este principio ha pasado a tener una conotación que lo ha alejado de perspectivas socialistas colectivistas, ésto mediante la introducción de la precisión de que tal apropiación colectiva pasaría a ser posible de acuerdo con el interés público. Aquél límite ha todavía sido retirado en la secuencia de la revisión constitucional de 1989, siendo substituido por un otro límite que obliga a que las leyes de revisión constitucional respeten la coexistencia del sector público, del sector privado y del sector cooperativo y social de propiedad de los medios de producción. A propósito, más circunstanciadamente Véase *infra*.

Por otro lado se ha mantenido después de las revisiones de 1982 y de 1989, aunque más por razones históricas, la referencia hecha en el preambulo de la Constitución al socialismo.

proyecto de sociedad constitucionalmente asumido. La idea de Estado de Derecho Democrático es concebida en una perspectiva de superación de la fase liberal del Estado de Derecho, así como de un avance relativamente al Estado Social de Derecho, estando presente una intención de mejor traducción de las exigencias de la Justicia material y de más completa concretización de la Democracia, considerada ésta multidimensionalmente - en sus dimensiones política, económica, social y cultural ⁷³³.

c) La Constitución portuguesa actual, además de haber tenido como fuente inmediata los distintos proyectos de Constitución presentados en la Asamblea Constituyente ⁷³⁴ ⁷³⁵ y de se haber ejercido

⁷³³ En tal sentido, cabe tener presente un proceso en que - en palabras de ARANGUREN (Ética Política, Madrid, 1963, p.303) - "el viejo Estado de Derecho, sin dejar de seguir siéndolo, tendrá que constituirse en Estado de Justicia", o en que - en palabras de ELIAS DIÁZ (Estado de Derecho y Sociedad Democrática, Madrid, 1984, p.111) - "el análisis y comprensión de las insuficiencias y contradicciones del sistema económico y del sistema ideológico que deriva del neocapitalismo marca (...) el sentido y los caracteres de la separación del Estado Social de Derecho: el paso al socialismo será así paralelamente el paso al Estado democrático de Derecho." Debemos tener además en cuenta - siguiendo LUCAS VERDU (La lucha por el Estado de Derecho, Bolonia, 1975, p.134 ss; Estimativa y Política Constitucionales, Madrid, 1984) - que el Estado de Derecho Democrático se vincula a un proceso histórico-ideológico y institucional en tres fases: Estado Liberal de Derecho - Estado Social de Derecho - Estado Democrático de Derecho. Cada una de esas fases es no solo cuantitativa, además es cualitativamente diferente de la anterior, pero sin embargo, desarrolla la inmediatamente precedente y prepara a la inmediatamente posterior sin olvidar que, en esa secuencia, se atisban anticipos y supervivencias de cada uno de ellos en el estadio precedente y posterior. El Estado de Derecho Democrático se vincularía a valores como los de la *libertad responsabilizada*, de la *justicia social*, de la *igualdad substancial* y del *pluralismo*, dándose operatividad a esos valores, considerándolos elementos interpretativos y relacionándolos con la necesidad de efectivación de los derechos socio-económicos con la construcción de una sociedad socialista. Sus objetivos son los del establecimiento de una sociedad democrática avanzada, promovendose las condiciones y removendose los obstáculos relativos a la implantación de un orden económico y social justo, en un cuadro de garantía de la convivencia democrática.

⁷³⁴ La generalidad de los proyectos presentados han ejercido, en mayor o menor medida, influencia sobre la versión originaria de la Constitución. Será sin embargo de subrayar que los proyectos presentados por el Partido Socialista y por el Partido

sobre ella la influencia de la experiencia anterior del constitucionalismo portugués ⁷³⁶, ha sufrido un influjo determinante del Programa del Movimiento de las Fuerzas Armadas, así como de diversa legislación constitucional revolucionaria ⁷³⁷ y de las Plataformas de Acuerdo

Popular Democrático han tenido mayores repercusiones en la Constitución. Los referidos proyectos de Constitución se encuentran publicados en el *Diário da Assembleia Constituinte*, nº16, Suplemento, p.385 (1) a (98). Véase también JORGE MIRANDA, *Fontes e Trabalhos Preparatórios*, I, p.231 ss.; REINALDO CALDEIRA e MARIA DO CÉU SILVA, *Constituição da República Portuguesa - 1976*, Amadora, p.43 ss.

⁷³⁵ De la análisis de éses proyectos y de su comparación con la Constitución aprobada podrá concluirse sobre las fuentes ideológicas de la Constitución, podendo subrayarse que se han afirmado cinco grandes orientaciones especialmente influyentes: una orientación socialista (que se autocualificaba de marxista); una orientación social democrata; una orientación marxista-leninista; una orientación personalista democrata cristiana; una orientación marxista-leninista valorizadora de las estructuras populares de base y de la democracia directa. Cfr. en éste sentido: MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional, II - Constituição da República Portuguesa*, (Sumários Desenvolvidos), Lisboa, 1977, p.9 ss.

⁷³⁶ Más patente ha sido la influencia de las Constituciones de 1911 y de 1933. Véase a propósito GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA (*Constituição Anotada*, I, p.18-19) que subrayaba:

(i) la influencia del Acto Adicional de 1852 a la Carta Constitucional, en materia de prohibición de la pena de muerte;

(ii) la influencia de la Constitución de 1911 en aspectos tales como de los crímenes de responsabilidad de los titulares de los cargos políticos, del concepto de órgano de soberanía, de fiscalización de la constitucionalidad, etc;

(iii) la influencia de la Constitución de 1933 cuanto a previsión de la elección directa del Presidente de la República y de algunos de sus poderes, de algunas soluciones en materia del estatuto de los miembros del Gobierno, del poder legislativo del Gobierno y de la ratificación de los decretos-leyes, de cualificaciones tales como "autarquias locales", "derechos, libertades y garantías", etc;

Además, habría que contar con la intención constituyente de se dar respuesta a problemas planteados por la propia experiencia constitucional portuguesa (maxime: cuanto al catalogo de derechos fundamentales, a la elección y estatuto del Presidente de la República y estatuto de las Fuerzas Armadas).

Para una comparación de la Constitución de 1976 con la Constitución de 1933 Cfr. MANUEL DE LUCENA, *O Estado da Revolução - A Constituição de 1976*, Lisboa, 1978, p.89 ss. A propósito, éste Autor empieza por considerar que la revolución ha permitido la plena expansión de tendencias nadas y creadas a la sombra del antiguo régimen. Se da una dialéctica entre lo que es abolido y lo que se mantiene y lo que efectivamente cambia para luego se reproducir.

⁷³⁷ Así luego la Ley 3/74, que además de recibir el Programa del Movimiento de

Constitucional establecidas entre el Movimiento de las Fuerzas Armadas y los principales Partidos Políticos ⁷³⁸ ⁷³⁹.

las Fuerzas Armadas, atribuía algunos poderes al Presidente de la República que se han mantenido, y la Ley 5/75, asegurándose la sobrevivencia del Consejo de la Revolución instituido por esta última ley.

Acreece mismo que alguna de esa legislación fue mismo recibida materialmente en la versión inicial de la Constitución. Así: por fuerza de lo dispuesto en su artículo 309, las Leyes 8/75, 16/75 y 18/75 relativas a incriminación y juzgamiento de los agentes y responsables de la antigua policía política; y, por fuerza de lo dispuesto en el artículo 306, la Ley 1/76, de 17 de febrero, definidora del estatuto del territorio de Macau.

Además, otra legislación revolucionaria llegó mismo a constitucionalizarse. Así, por fuerza de lo dispuesto en el artículo 308, el Decreto-Ley 621-B/74, de 15 de noviembre, sobre incapacidades cívicas. A propósito del fenómeno de recepción material y de constitucionalización de legislación revolucionaria Cfr. JORGE MIRANDA, Manual, II, p.43 ss. A propósito de la Ley 1/76 Cfr. VITALINO CANAS, Relações entre o ordenamento constitucional português e o ordenamento do território de Macau, in BMJ., nº365, Abril de 1987, p.86 ss.

⁷³⁸ La primera Plataforma celebrada ha influido en el sentido en que ha sido considerada en los proyectos de Constitución que estuvieron en la base de los trabajos constituyentes. La influencia de la segunda Plataforma es notoria, ya que en la Constitución fueron verdaderas sus previsiones. Cabe en todo caso referir que tales pactos no presentaban un valor jurídico, no vinculando los Diputados a la Asamblea Constituyente. Su valor era simplemente político, representando *gentlemen's agreement*. Mismo así, en la medida en que se han cumplido las determinaciones de esos pactos éstos se han presentado indiscutiblemente como fuentes de la Constitución.

⁷³⁹ Con relevancia indirecta o mediata son de considerar otros textos que en su momento, particularmente entre 11 de marzo de 1975 y 2 de abril de 1976, fueron políticamente marcantes. Así por ejemplo:

- el *Plano de Acção Política*, de 19 de junio de 1975, que apuntaba para el refuerzo de la autoridad revolucionaria del MFA, definiendo la posición de los partidos en el cuadro de un pluralismo socialista y reafirmando los poderes limitados de la Asamblea Constituyente;

- el *Documento-Guia da Aliança Povo-MFA*, de 8 de julio de 1975, en que el MFA se afirma como movimiento de liberación nacional y onde se defiende un sistema de democracia directa;

- el *Documento dos Nove*, presentado al Presidente de la República en 7 de agosto de 1975, en que un grupo de nueve Consejeros de la Revolución declara defender un modelo de sociedad socialista inseparable de la democracia política y de las libertades, derechos y garantías fundamentales, denunciando la crisis de autoridad que entonces se vivía y pidiendo acción enérgica contra el anarquismo y populismo.

Para la consulta de éstos documentos Cfr. JORGE MIRANDA, Fontes e Trabalhos Preparatórios, vol.II; ORLANDO NEVES, Textos Históricos da

En el dominio de las fuentes externas, aunque no se haya afirmado la influencia dominante de ninguna experiencia constitucional extranjera ⁷⁴⁰, debe en todo caso mencionarse que, en los aspectos en que han predominado las ideas de Estado de Derecho y de Democracia de matriz cultural occidental, se han impuesto en la Constituyente los ejemplos de las Constituciones europeas del pós guerra y, en particular, de la Ley Fundamental de Bonn y de las Constituciones italiana de 1947 y francesas de 1946 y de 1958, así como la consideración de Pactos, Convenciones o Declaraciones internacionales sobre derechos fundamentales ⁷⁴¹. A su vez, en el punto en que la Constitución ha valorizado los derechos sociales o en que se ha consagrado la idea de transición para el socialismo acompañada de soluciones colectivistas y dirigistas, habrá primado la consideración de ejemplos de Constituciones socialistas, de algunos Estados pertenecientes al entonces llamado *bloque de Leste* ⁷⁴².

Revolução, III vols., Lisboa, 1975/1976.

⁷⁴⁰ Tal se puede deber al cuño original que se ha querido imprimir al proyecto constitucional, llegando a ser considerada como la Constitución más radical del mundo occidental (TOM GALLAGHER, *Democracy in Portugal since the 1974 Revolution*, p.62), pero sin se confundir con las Constituciones de Leste.

⁷⁴¹ La Ley Fundamental de Bonn ha inspirado aspectos del régimen de los derechos fundamentales. La Constitución italiana ha sido considerada no solamente en materia de derechos fundamentales, pero además en materia de autonomía regional. La Constitución francesa de 1958 ha influido en materia de sistema de Gobierno. Por ultimo es de subrayar la particular atención dada a la Declaración Universal de los Derechos del Hombre que ha merecido además, en el artículo 16,2 de la Constitución, recepción constitucional formal.

⁷⁴² Así, nombradamente, la Constitución de la República Democrática Alemana o mismo la Constitución de la URSS de 1936. En otros aspectos puntuales puede aún ser anotada la influencia de otras Constituciones y experiencias constitucionales diversas. Así, por ejemplo: Constituciones española de 1936 (en materia de autonomías), turca de 1961 (cuanto a la previsión de un Consejo de la Revolución), de los países nórdicos (en la previsión de un órgano tipo OMBUDSMAN), yugoslava, o mismo de la experiencia revolucionaria peruana de 1968 (cuanto a la posición de las Fuerzas Armadas y en materia de Reforma Agraria). Cfr. a propósito ANTONIO P. RIBEIRO DOS SANTOS, *A Imagem do Poder*, p. 437 ss.

CAPITULO II

PARÁMETROS DEL RÉGIMEN DE REVISION CONSTITUCIONAL

Sumario:

1. El concepto de revisión constitucional en la Constitución
2. Revisión constitucional y rigidez constitucional
3. Revisión constitucional y garantía de la Constitución
4. La revisión constitucional y el principio de la constitucionalidad
5. La revisión constitucional y los principios de la soberanía popular y democrático
6. La revisión constitucional y el principio de la separación de poderes

1. El concepto de revisión constitucional en la Constitución

En el cuadro de la Constitución actual, la revisión constitucional es considerada como el unico medio legitimo de su modificación formal.

En cuanto acto de modificación formal de la Constitución, la revisión constitucional destinase a introducir alteraciones constitucionales pretensamente definitivas, mediante substituciones, supresiones o aditamentos normativos operados en el texto de la Constitución ⁷⁴² ⁷⁴³.

Acrece que, al establecerse la obligatoriedad de reunión de las alteraciones constitucionales aprobadas en una unica ley de revisión ⁷⁴⁴ y delante de una exigencia de inserción de las alteraciones constitucionales aprobadas en los lugares propios de la Constitución ⁷⁴⁵, se concibe la revisión constitucional con referencia a actos de *bien patentizada* modificación de la Constitución.

Por otro lado, tratase de un instrumento de modificación de la Constitución de carácter especialmente solemne, agravandose ésa su solemnidad, nombradamente por se prever para los actos de revisión -privativamente- la forma de *ley constitucional* ⁷⁴⁶ y por se hacer depender su efectivación de la aprobación de las alteraciones constitucionales por mayoría cualificada ⁷⁴⁷.

Además, la revisión constitucional es entendida como

⁷⁴² Se prevé en la Constitución que en situaciones de estado de sitio o de estado de emergencia, será posible la suspensión del ejercicio de los derechos, libertades y garantías constitucionalmente establecidos. Tratase en todo caso de una vicisitud constitucional temporária destinada a operar en situaciones de anormalidad constitucional, que no pone en causa la subsistencia de las normas de la Constitución.

⁷⁴³ Cfr. artículo 287 de la Constitución.

⁷⁴⁴ Cfr. artículo 286,2 de la Constitución.

⁷⁴⁵ Cfr. artículo 287,1 de la Constitución.

⁷⁴⁶ Cfr. artículo 169,1 de la Constitución.

⁷⁴⁷ Cfr. artículo 286,1 de la Constitución.

expresión de una función normativa constituyente, reconocendose así desde luego que las normas derivadas de revisión constitucional, desde que válidas, tienen paridad de valor con las demás normas de la Constitución y ocupan un rango jerárquico superior al de cualesquiera otras normas producidas en el ámbito del ordenamiento jurídico portugués. En éste sentido, se comprende que las alteraciones constitucionales sean introducidas en la Constitución, permitindose la confusión y evitandose la distinción entre normas constitucionales originárias y derivadas, debendo aún -y sobretodo- tenerse presente que el principio de la constitucionalidad es formulado en vista de la prevalencia jurídico-normativa de la Constitución, sin discriminaciones sobre la origen de sus normas ^{748 749}.

Considerando a su vez la circunstancia de se estableceren expresamente limites materiales a la revisión constitucional ⁷⁵⁰, tenemos también, claramente, que ésta es concebida en vista de poder venir a determinar alteraciones simplemente puntuales en la Constitución, que no afecten un conjunto de soluciones constitucionalmente consagradas. En éstos términos, la revisión constitucional es *expresamente* concebida como medio de modificación *parcial* de la Constitución.

No obstante, nada impide que la revisión constitucional tome como objeto la totalidad de las normas de la Constitución. Incluso es de admitir la incidencia de la revisión sobre el texto de las normas constitucionales a que implícitamente se refiere la cláusula de limites materiales, ya que ésta cláusula es establecida con referencia a

⁷⁴⁸ Cfr. por ejemplo los artículos 312, 207 y 277 de la Constitución.

⁷⁴⁹ En el sentido de que la unidad normativa de la Constitución implica la igualdad de todos los preceptos constitucionales independientemente de su origen y excluye cualquier idea de jerarquía o de subordinación, basada sea en la diferencia de título (las normas originárias a prevaleceren sobre las normas derivadas), sea en el diferente tiempo de producción (las normas posteriores a teneren primacia sobre las anteriores) Cfr. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, I, p.51.

⁷⁵⁰ Cfr. artículo 288 de la Constitución.

principios o a soluciones constitucionalmente positivadas ⁷⁵¹, siendo éstos, y no los artículos de la Constitución que los consagran, que no pueden ser cambiados. En todo caso, y en la medida en que se puede concluir de lo ya expuesto que en la Constitución se ha adoptado el concepto general o teórico de revisión constitucional será de entender que la revisión constitucional solamente podrá presentarse como un medio de modificación formal total de la Constitución, en lo supuesto de que por ésta vía no se ponga en causa la *identidad (no solamente material, pero aún formal)* de la Constitución ⁷⁵².

Al mismo tiempo que afirmamos la característica constituyente de la revisión constitucional -y sin embargo de éso- debemos también subrayar que ésta se define en el ordenamiento portugués por ser actuada mediante un poder constituído, y en éste sentido por se sujetar al cumplimiento de las normas de la Constitución que definen su régimen. Así, la revisión constitucional es concebida como una forma de modificación de la Constitución que debe ser actuada en los términos previstos a propósito en la Constitución. En éste sentido -y en términos generales- apunta luego, de modo decisivo, el artículo 3,3 de la Constitución, que determina que "la validez de las leyes y de los demás actos del Estado (...) depende de su conformidad con la Constitución". Tenemos entonces que las normas producidas en vía de revisión constitucional sólo participan de la fuerza jurídica propia de las normas constitucionales -y concurren en éste sentido para la formación de un *bloque de constitucionalidad*- desde que ellas propias sean válidas y, luego, constitucionales ⁷⁵³.

En una otra orden de consideraciones, la figura de la revisión constitucional caracterizase por ser asociada a una función

⁷⁵¹ A propósito, más circunstanciadamente, véase *infra*.

⁷⁵² Sobre el problema del respeto por la identidad de la Constitución, véase, en perspectiva teórica, *supra*.

⁷⁵³ Sobre la revisión constitucional y el principio de la constitucionalidad, más circunstanciadamente Véase *infra*.

reguladora de situaciones de normalidad constitucional, resultando tal de la consagración de un *limite circunstancial a la revisión* a funcionar en situaciones de estado de sitio y de emergencia ⁷⁵⁴ y de la previsión de actuación en tales situaciones, simplemente, de vicisitudes constitucionales relativas a la suspensión de la Constitución ⁷⁵⁵.

Por fin, es de subrayar que la figura de la revisión constitucional es pensada para ser actuada simplemente en momentos de *política constitucional* (y no también -de acuerdo con las expresiones de Ralf Dahrendorf- de *politica comun*), tales como son definidos en la propia Constitución, no debiendo vulgarizarse su utilización ni permitirse que sea determinada por razones de orden puramente coyuntural. En éste sentido, releva particularmente la consagración constitucional de limites temporales de la revisión constitucional que solamente pueden ser sobrepasados en caso de para tanto se formar un amplio consenso, expreso en el voto de una mayoría particularmente agravada ⁷⁵⁶. La revisión constitucional desde éste punto de vista presentase por fin como una figura de utilización *extraordinária*.

2. Revisión constitucional y rigidez constitucional

a) La Constitución portuguesa actual, especialmente por fuerza de la intención constituyente subyacente a la consagración hecha de imites temporales, procesales y materiales de la revisión constitucional, caracterizase como una *Constitución rígida* ⁷⁵⁷. Tratase

⁷⁵⁴ Cfr. artículo 289 de la Constitución.

⁷⁵⁵ Cfr. artículo 19 de la Constitución.

⁷⁵⁶ Cfr. artículo 284 de la Constitución.

⁷⁵⁷ Ésta es una conclusión que se presenta generalizadamente acepte por la doctrina portuguesa. Sin embargo, partindose de otros conceptos de rigidez y flexibilidad constitucionales, asistese también a la defensa del carácter flexible de la Constitución. Así, PEDRO SOARES MARTINEZ (*Comentários à Constituição Portuguesa de 1976*, Lisboa/São Paulo, 1978, p.291-292) defiende que "en el ordenamiento portugués las revisiones posibles son relativamente frecuentes. Y

de una Constitución que sujeta la revisión constitucional a especiales condicionamientos jurídicos, dificultando su concretización y concebido su modificación como algo de extraordinario y puntual.

b) Delante de la consagración de una extensa cláusula de límites materiales y también del modo como se reglamenta el proceso de revisión constitucional algunos autores subrayan el carácter excesivamente rígido de la Constitución o consideran que se verifica una supra o hiper rigidez constitucional ⁷⁵⁸.

Dicha supra rigidez de la Constitución para otros autores relacionase con la exigencia de aprobación de las alteraciones constitucionales por mayoría de dos tercios de los diputados en efectividad de funciones, lo que bloquearía prácticamente la viabilidad de las reformas constitucionales consideradas deseables ⁷⁵⁹.

Además, tal característica resultaría de: (i) se establecer un límite temporal a la revisión constitucional de cinco años (y así superior al periodo del mandato del órgano de revisión -la Asamblea de la República ⁷⁶⁰); (ii) se admitir la posibilidad de revisiones extraordinarias mediante deliberación parlamentaria previa adoptada por una mayoría de cuatro quintos de los diputados en efectividad de funciones (ésto en un Parlamento y con un sistema electoral caracterizado por la dificultad de formación de mayorías) y de (iii) no se prever o admitir el *referendum* o cualquiera otra forma, mismo

pueden ser constantes, en la base de cuatro quintos de los votos de la Asamblea de la República. Por éso, la Constitución de 1976 debe calificarse de *flexible*, por oposición a las Constituciones *rígidas*. Esa flexibilidad explicase mismo por el hecho de la Constitución de 1976 no pretender siquiera corresponder a cualquier estadio de evolución relativamente fijo. Pero, al contrario, a una "transformación" (artículo 1), a una "transición" (artículo 2).

⁷⁵⁸ Cfr.: MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional*, p.82; LUCAS PIRES, *Teoria da Constituição de 1976*, p.157.

⁷⁵⁹ Cfr. AFONSO QUEIRÓ, *Da Licitude de uma Reforma da Constituição*, p.17.

⁷⁶⁰ Para LUCAS PIRES (*Teoria da Constituição de 1976*, p.157), tal contrastaría singularmente con el carácter sincopado, o mismo sísmico y muy veloce de los ciclos de la vida política portuguesa.

excepcional, de apertura o intervención moderadora de otros órganos democráticos que no la Asamblea de la República ⁷⁶¹.

La afirmación doctrinaria de la hiper-rigidez constitucional resulta en todo caso, por veces, atenuada delante del reconocimiento de la *provisoriedad* de la Constitución, de la consideración que el proyecto constitucionalmente asumido se basa en una idea de *transición*, o de la admisión de mecanismos exteriores a la Constitución de superación de las cláusulas de rigidificación.

En este sentido, para ANDRÉ THOMASHAUSEN ⁷⁶², la actual Constitución se presentaría como una manifestación del poder constituyente del pueblo de cierto modo provisoria, de un provisório material y formal. Estaríamos delante de una *Constitución materialmente provisoria*, por diversas fuerzas políticas haberen sido impedidas de concurrir a las elecciones para la Asamblea Constituyente y por ciertos partidos políticos no haberen tenido oportunidades idénticas a las de otros partidos, así como por el trabajo de la Asamblea Constituyente haber sido limitado por un voluntarismo revolucionario que ya había sido sobrepasado por la voluntad de la larga mayoría de los ciudadanos expresa en las elecciones de abril de 1975, no pudiendo aún considerarse aceptada y ratificada por la voluntad popular. Además -de acuerdo con el mismo Autor- estaríamos delante de una *Constitución formalmente provisoria* porque el poder de revisión constitucional que se debería afirmar en el término de la Iª Legislatura sería especial. A él cabería completar la realización del poder constituyente originario y acabar con un período de transición, representando además una condición previa para el

⁷⁶¹ Para LUCAS PIRES (Teoria da Constituição de 1976, p.157), éste sería un nuevo factor de bloqueamiento o de impase, por falta de mecanismos de retroacción o válvula de seguridad.

⁷⁶² Cfr. ANDRÉ THOMASHAUSEN, Constituição e Realidade Constitucional, in ROA, II-1977, p.472-477. Para un análisis crítico de éste artículo, subrayando que se trataba de dar una cobertura científica al reaccionarismo constitucional Cfr. VITAL MOREIRA, Constituição e Revisão Constitucional, Lisboa, 1980, p.12 ss.

ejercicio de los futuros poderes de revisión constitucional. Ése poder de revisión traduciría una retomada del poder constituyente.

A su vez, y también en un sentido matizador del alcance práctico de la hiper-rigidez constitucional, AFONSO QUEIRÓ, delante de la consideración de que se tendrá verificado un claro exceso de consagración de límites a la revisión constitucional en número y cualidad, y delante de la consideración de que no hemos llegado de un punto de vista jurídico al fin de la historia de las instituciones político-económico-sociales portuguesas, admite que la hiper-rigidez constitucional consagrada puede ser democráticamente flanqueada por la elección de una asamblea constituyente por sufragio universal y secreto, por la modificación de la Constitución en la secuencia de elecciones que tengan ratificado un proyecto de alteración de la Constitución y por *referendum constituyente de ratificación* ⁷⁶³.

Para LUCAS PIRES, por otro lado, relacionando los temas de la *rigidez constitucional* y del *desarrollo constitucional*, de la *permanencia* y de la *apertura*, subraya que habrá que considerar que la Constitución es una Constitución de *transición* que no se queda fija en el pasado. La *transición* será quizá el primero principio estructural de la Constitución superior a todos los demás, siendo el poder de revisión el primero instrumento de *transición*. La aceptación del principio de la *transición* tornaría implícita la posibilidad de aceptación de la *mudanza de naturaleza* de las normas, lo que sería un punto de partida para se salir de las *reglas de juego* constitucionalmente definidas ⁷⁶⁴. Además, sería de considerar que la hiper-rigidez constitucional, sería afectada por la pérdida de vitalidad de ciertos límites materiales, abriendo el flanco a alteraciones constitucionales tácitas derivadas de intervenciones del poder legislativo (al cual se permitiría más que es permitido al poder de revisión constitucional) y

⁷⁶³ Cfr. AFONSO QUEIRÓ, Da Licitude de uma Reforma da Constituição, pp. 19, 24, 27 ss.

⁷⁶⁴ Cfr. LUCAS PIRES, A Teoria da Constituição de 1976, p. 181-183.

de interpretaciones complacientes de las cláusulas de limitación operadas por un nuevo *grupo constituyente* (que dejaba de fuera una de las fuerzas políticas que había influenciado originariamente la Constitución - el Partido Comunista) ⁷⁶⁵.

Por fin, para RUI MACHETE, la atenuación de los efectos o del alcance de la rigidez constitucional surge como una consecuencia de la defensa de que la previsión de un *proceso expreso de revisión constitucional* no excluye, por sí solo, la posibilidad de haber un *proceso implícito de revisión constitucional*, por la vía de la costumbre. La estructura de la Constitución de 1976, al ser correctamente interpretada, admite que la costumbre derogatoria funcione, en determinadas condiciones, como un posible modo de revisión. Concretamente, la caducidad del principio socialista marxista-leninista permitiría que se considerasen revocados, por vía consuetudinaria, los límites materiales de la revisión constitucional referentes a la apropiación colectiva de los principales medios de producción, suelos y recursos naturales, a la eliminación de los monopolios y latifundios, así como a la planificación de la economía. La confirmación, por vía de *referendum*, de ésta alteración constituyente podía ser útil para disipar incertidumbres, confirmando la costumbre derogatoria. No se trataría en todo caso de un medio indispensable ⁷⁶⁶.

c) Para nosotros, la rigidez de la Constitución portuguesa actual es una característica que, jurídico-positivamente, resulta de la consagración de diversos tipos de límites a la revisión constitucional, y que viene confirmada por una práctica de revisión constitucional que se tiene caracterizado por una contención también -sino sobretudo- jurídicamente determinada.

⁷⁶⁵ Cfr. LUCAS PIRES, A Teoria da Constituição de 1976, p. 168-171.

⁷⁶⁶ Cfr. RUI MACHETE, Os princípios estruturais da Constituição de 1976 e a próxima revisão constitucional, in Estudos, p.462-464.

Por otro lado, las perspectivas de superación de la rigidez constitucional por vías no previstas en la Constitución no han vengado, habiendo quedado irrealizadas las orientaciones que apuntaban para el ejercicio de un nuevo poder constituyente en la II Legislatura o para la desconsideración inmediata de la cláusula de límites materiales mediante nombradamente el recurso al *referendum constituyente*, que incluso llegó a ser expresamente excluido en la secuencia de la revisión constitucional de 1989 ⁷⁶⁷.

Llegados al punto que nos permite confirmar la rigidez jurídica efectiva de la Constitución actual cabe analizar el grado de tal rigidez. Será la Constitución actual una Constitución hiper-rígida?

Cuanto a ésta cuestión debemos subrayar que en la Constitución se consagran elementos de rigidez constitucional (normal y agravada) que son compensados por la presencia de elementos de flexibilidad constitucional.

No será suficiente la consideración de que se consagran límites materiales expresos a la revisión constitucional para que se pueda luego concluir por la hiper-rigidez de la Constitución. Es que, algunos de éstos límites encuentranse expresamente consagrados actualmente en el artículo 288 de la Constitución a título simplemente declarativo y no también constitutivo, correspondiendo a la defensa de soluciones que sirven para otorgar identidad material a la Constitución y que por éso siempre deberían ser respetados en vía de revisión constitucional mismo que no estuviésemos consagrados en una cláusula de limitación expresa. Están en ésta situación las soluciones expresamente defendidas en la generalidad de las alíneas del citado artículo 288 de la Constitución, con excepción de las que se refieren a los derechos de las comisiones de trabajadores y de las asociaciones sindicales, a la existencia de planos económicos, al sistema de representación proporcional y a la fiscalización de la

⁷⁶⁷ Cfr. artículo 118,3 de la Constitución.

inconstitucionalidad por omisión ⁷⁶⁸. Así, la Constitución al consagrar expresamente límites materiales que ya lo eran implícitamente, presentase solamente en la apariencia como Constitución hiper-rígida. En este punto, en la realidad, ni siquiera podemos hablar en rigidez constitucional, ya que mismo en Constituciones flexibles se afirman límites materiales implícitos que defienden la identidad material de la Constitución.

La cuestión de la supra rigidez constitucional derivada de la consagración expresa de límites materiales, plantense sobretudo a propósito de aquellos dentro éstos límites que no son materialmente identificadores del proyecto constitucionalmente asumido. Cuanto a estos límites podemos ya concluir que producen un efecto de *rigidificación constitucional agravada*, pudiendo sin embargo concluirse que no son cláusulas de *petrificación* de la Constitución delante del valor jurídico relativo que se les debe reconocer ^{769 770}.

Sin embargo de la cláusula de límites materiales expresos de la revisión constitucional, por sí, solamente de modo puntual representar un factor autónomo de rigidificación constitucional agravada, podemos en todo caso considerar que, en un aspecto inmediatamente conexo con éste, la Constitución sufre

⁷⁶⁸ En sentido próximo, con distinciones que ahora no se imponen hacer Cfr. JORGE MIRANDA, Manual, II, p.203-204. Este Autor cualifica todavía como límite propio o de primero grado los derechos de las comisiones de trabajadores y de las asociaciones sindicales. Un esfuerzo en el sentido de se depurar la cláusula de límites materiales expresos de los aspectos que no son materialmente identificadores de la Constitución fué realizado, aunque ni siempre con perfecta objetividad, en los proyectos presentados por los Diputados de los diversos partidos y que estuvieron en la base de la Revisión Constitucional de 1989. Éstos proyectos encuentranse publicados en la separata nº1/v del Diário da Assembleia da República, de 31 de Dezembro de 1987.

⁷⁶⁹ Sobre la cuestión del valor jurídico de éstos límites en teoría Véase *supra*. Y sobre ésa cuestión en el ordenamiento portugués actual Véase *infra*.

⁷⁷⁰ La petrificación constitucional se patentiza mejor en las Constituciones que prohíben la modificación de las normas definidoras de límites materiales a la revisión constitucional. Véase por ejemplo la Constitución argelina de 1976 (artículo 193)

significativamente de hiper-rigidez. Es que, el proyecto constitucionalmente asumido, en los aspectos esenciales que sirven para identificar materialmente la Constitución, presenta una densidad normativa en grado que no permite cambios constitucionales radicales en un núcleo importante de materias. Tal se patentiza de modo muy claro -y como mejor veremos adelante- en el dominio de los principios fundamentales, de los derechos fundamentales (maxime, de los derechos, libertades y garantías, pero también de los derechos económicos, sociales y culturales), de la organización del poder político, así como en aspectos significativos en materia de organización económica y de garantía de la Constitución. El sentido del proyecto constitucional encuentrase bien delimitado, permitiendo *desarrollos* pero no *involuciones* ⁷⁷¹. Perjudicar, en su densidad propia, el sentido esencial de ése proyecto es algo que, por poner en causa la identidad material de la Constitución, está vedado a la revisión constitucional. La preservación de ése sentido esencial es un condicionamiento que se impone a la revisión constitucional, representando por éso, también, un factor de rigidificación constitucional agravada.

La rigidez de la Constitución portuguesa actual, en una otra orden de consideraciones, resulta de la previsión de límites temporales de la revisión constitucional ⁷⁷². La rigidez en este punto es todavía atenuada por (i) se fijar ése límite en un plazo de cinco años que se puede considerar razonable delante de la circunstancia de las Legislaturas teneren en principio la duración de cuatro sesiones legislativas ⁷⁷³ y de se intentar por ésta vía establecer una regla de mediación de un acto electoral entre dos revisiones constitucionales, con intuitos sobretodo de refuerzo de legitimación y por (ii) se admitir la posibilidad de superación del límite temporal referido, aunque (y

⁷⁷¹ Sobre la noción de desarrollo constitucional en el ordenamiento portugués, cfr. *infra*.

⁷⁷² Cfr. artículo 284 de la Constitución.

⁷⁷³ Cfr. artículo 174,1 de la Constitución.

éso es una contrapartida rigidificadora) mediante deliberación de cuatro quintos de los Diputados en efectividad de funciones.

En el capítulo de los límites procesales y formales a la revisión constitucional, a su vez, cabe considerar especialmente la rigidez constitucional que resulta de se imponer que las alteraciones constitucionales sean aprobadas por una mayoría cualificada de dos tercios de los Diputados en efectividad de funciones, que es más exigente que la que ha sido seguida en el proceso constituyente originario y en el proceso relativo a la primera revisión constitucional ⁷⁷⁴, siendo además naturalmente más agravada que la que se impone al efecto de aprobación de cualquier otro tipo de legislación ordinaria ⁷⁷⁵.

Lo mismo sin embargo ya no se podrá decir de los límites relativos a la iniciativa de revisión constitucional, que la atribuyen en exclusivo a los Diputados y que definen un plazo para completamiento de ésa fase procesal ⁷⁷⁶, así como de los límites relativos a la formalización del acto de revisión constitucional, que obligan a la reunión de las alteraciones constitucionales aprobadas en una única ley de revisión constitucional ⁷⁷⁷, a su inserción en los lugares propios de la Constitución ⁷⁷⁸ y a la publicación conjunta de la ley de revisión y del nuevo texto de la Constitución ⁷⁷⁹. Ninguno de éstos límites tiene la

⁷⁷⁴ De acuerdo con el artículo 62,2 del Reglamento de la Asamblea Constituyente, las deliberaciones de aprobación de cualquier principio o precepto de la Constitución deberían ser tomadas con el voto favorable de más de mitad de los miembros de la Asamblea. Para la primera revisión constitucional el artículo 286,2 de la versión originaria de la Constitución determinaba que las alteraciones constitucionales deberían ser aprobadas por mayoría de dos tercios de los Diputados presentes, desde que superior a la mayoría absoluta de los Diputados en efectividad de funciones. Aunque se trate de una solución distinta de la consagrada para las revisiones siguientes podemos en todo caso considerar que prácticamente se equivalen. En éste sentido Cfr. AFONSO QUEIRÓ, *Da Licitude de uma Reforma da Constituição*, p.17.

⁷⁷⁵ Cfr. artículos 171,5 y 6 y 139,2 y 3 de la Constitución.

⁷⁷⁶ Cfr. artículo 285 de la Constitución.

⁷⁷⁷ Cfr. artículo 286,2 de la Constitución.

⁷⁷⁸ Cfr. artículo 287,1 de la Constitución.

⁷⁷⁹ Cfr. artículo 287,2 de la Constitución.

virtualidad de dificultar la concretización de los actos de revisión constitucional, traduciendo sobretudo exigencias de racionalidad procesal o de certidumbre jurídica. La revisión constitucional no será retrazada por fuerza de su cumplimiento, así como no resultará más denso su proceso, ni en todo caso más complicada la formación, en el seno del órgano competente, de la voluntad que se destina a concretarla.

Por fin, referindonos a los límites circunstanciales a la revisión constitucional ⁷⁸⁰, tenemos también que éstos no concurren para la cualificación de la Constitución actual como rígida, debiendo para tanto tenerse en cuenta que su consagración no tiene interamente un valor constitutivo ya que intentan dar expresión a un principio de libertad y esclarecimiento en la formación del acto de revisión, que se antepone al legislador constituyente ⁷⁸¹.

En los términos de lo que venimos de exponer, podemos concluir que entre los distintos límites expresos de la revisión constitucional, además de unos teneren un efecto rigidificador de la Constitución, otros tendrán un efecto neutro en términos de rigidificación o flexibilización constitucional. Caben en éste último caso los ya referidos límites materiales que se refieren a aspectos identificadores de la Constitución y también los límites relativos a la iniciativa y a la formalización de la revisión, así como los límites circunstanciales.

Además de la existencia de elementos del régimen de revisión constitucional que son neutrales del punto de vista de la rigidez o flexibilidad constitucional, hay a considerar aún la presencia de elementos de flexibilidad constitucional. Con tal sentido presentanse las soluciones constitucionales (i) de rechazo expreso del referendun sobre alteraciones constitucionales y aún (ii) de

⁷⁸⁰ Cfr. artículo 289 de la Constitución.

⁷⁸¹ A propósito del valor declarativo de las cláusulas de límites circunstanciales Véase, en general *supra*.

aprobación de las alteraciones constitucionales en la especialidad, o punto por punto.

El rechazo del referendum constituyente tiene un efecto flexibilizador particularmente se se considerar que tal figura - donde pueda ser actuada - tiene por naturaleza un efecto condicionador de la revisión constitucional, dificultando así su concretización ⁷⁸².

Por otro lado, la solución de aprobación en la especialidad de las alteraciones constitucionales tendrá un efecto - aunque moderado - de flexibilización de la Constitución ya que facilita la formación en la Asamblea de la República de las mayorías agravadas debidas, a partir de convergencias de voto con filiações partidárias que pueden variar de punto para punto. El efecto flexibilizador de ésta solución tiene sido en el ordenamiento portugués diminuto ya que en la practica de revisión constitucional -en las revisiones de 1982 y de 1989- las principales fuerzas políticas -la Alianza Democrática o el Partido Social Democrata y el Partido Socialista-, teniendo en cuenta su peso relativo dentro de la Asamblea de la República, han concretado acuerdos políticos globales en vista del proceso de revisión constitucional ⁷⁸³. Se ha formado, en cada proceso de revisión, un *grupo constituyente* (Friedrich) que de modo suficientemente estable se ha afirmado en la aprobación de las alteraciones a la Constitución.

Otra solución que puede tener un significado flexibilizador de la Constitución será la que determina una concentración de los poderes más significativos relativos a la revisión constitucional en la Asamblea de la República, anulando la intervención del Gobierno y de

⁷⁸² Cabe en todo caso subrayar que la previsión de *referendum* constituyente puede tener también un efecto flexibilizador (y no rigidificador, como se pretende en el texto). Es lo que se pasa en ordenamientos como lo suizo, en que el recurso al referendum es normal y no extraordinário. Sin embargo, la falta de tradición de *referendum* en Portugal convierte éste en un mecanismo de utilización extraordinária que dificulta más que facilita los procesos de deliberación respectivos.

⁷⁸³ Cfr. a propósito de la Iª Revisión Constitucional: MARCELO REBELO DE SOUSA, Os Partidos Políticos no Direito Constitucional Português, Braga, 1983, p.600 ss.

las Regiones Autónomas, apagando la capacidad interventora del cuerpo electoral, que no es llamado a pronunciarse en medio del proceso de revisión constitucional, y del Presidente de la República, que no puede rechazar la promulgación de las leyes de revisión constitucional ⁷⁸⁴. Por ésta vía, garantizase la linearidad de evolución de los procesos de revisión constitucional, evitandose sobrecargar éstos de actos intercalares y las dificultades que siempre resultan de la necesidad de se concretaren articulaciones interinstitucionales para efecto de práctica de actos.

3. Revisión constitucional y garantía de la Constitución

a) En la Constitución portuguesa actual la revisión constitucional es concebida en vista de la garantía de la Constitución, considerada ésta como un todo.

Formalmente, tal conclusión es favorecida por la circunstancia de el régimen de revisión constitucional ser definido en la parte IV de la Constitución, relativa a *Garantía y Revisión de la Constitución*, y al lado de normas definidoras del régimen de fiscalización de la constitucionalidad ⁷⁸⁵.

⁷⁸⁴ A propósito Véase *infra*.

⁷⁸⁵ Antes de la revisión constitucional de 1989, la circunstancia de el Título I de la referida parte IV de la Constitución tener la epígrafe *Garantía de la Constitución*, referindose simplemente a la fiscalización de la constitucionalidad y al Tribunal Constitucional, podría plantear en este punto dudas. Mismo así, autores como VITAL MOREIRA y GOMES CANOTILHO (*Constituição Anotada*, II, p.463-464) subrayaban que el propio hecho de las materias de la fiscalización de la constitucionalidad y de la revisión constitucional estaren reunidas en la misma división de la Constitución indicaba la existencia de una íntima relación entre ambas. Ambas servirían para definir el alcance de la propia Constitución como ley fundamental. Por otro lado ambos son modos de garantía y preservación de la Constitución. La fiscalización de la constitucionalidad garantiza y preserva la Constitución contra los actos del Estado; los límites de revisión de la Constitución garantizan su estabilidad y la preservan contra alteraciones desfiguradoras de sus características esenciales (sin perjuicio de su adaptación a la mudanza de las condiciones sociales y políticas). Cfr. también GOMES CANOTILHO, *Direito*

Materialmente, concurre para tanto la consideración de que la Constitución presentase, a través de las distintas normas sobre la revisión constitucional que contiene, como una realidad a conservar, y no a destruir, así como a ser preservada contra actos y situaciones susceptibles de la subvertieren.

Concretando, la revisión constitucional es pensada como medio de garantía de la subsistencia y de la estabilidad de la Constitución.

b) En la vertiente de la subsistencia de la Constitución, la revisión constitucional resulta particularmente vinculada al respeto del principio de la *conservación de la identidad material de la Constitución*, no pudiendo servir para cambiar la Idea de Constitución material que ha prevalecido o para perjudicar los elementos esenciales definidores del proyecto constitucionalmente asumido. Tal pasa por el cumplimiento de la cláusula de limitación material expresa de la revisión constitucional, pero también, antes de más y sobretodo, por la consideración de lo que representa límites materiales implícitos de la revisión. En tal sentido apunta decisivamente el ya analizado concepto de revisión constitucional que resulta de la propia Constitución.

La exigencia de garantía de subsistencia de la Constitución no puede en todo caso ser comprendida con referencia a una necesidad de preservación de una Idea de Constitución material o de un proyecto constitucional de cuño fijista, que haya sido establecido en un primero momento y de una vez por todas.

Estamos delante de una Constitución programática y prospectiva, que se basa en una Idea y consagra un proyecto abiertos a evoluciones y cuya realización perfecta, alias, es considerada tarea fundamental o incumbencia prioritaria del Estado ⁷⁸⁶.

Constitucional, p.1129.

⁷⁸⁶ Los artículos 1 y 2 de la Constitución representan la llave de esa característica prospectiva, teniendo aún expresión más directa en el artículo 9 y también en el artículo 81 (éstos dos últimos relativos a tareas fundamentales y incumbencias

El poder de revisión constitucional, estando vinculado a asumir como suya la Idea de Constitución material subyacente a la Constitución formal a que respeta y el proyecto en ésta consagrado, debe entonces aceptar ésa su lógica evolutiva, concretizandola dentro de las posibilidades de hecho o abiertas por las circunstancias, o al menos no perjudicarla.

Desde éste punto de vista, la garantía de la subsistencia de la Constitución pide también a la revisión constitucional el respecto por un *principio de desarrollo constitucional* y por un *principio del adquirido constitucional*.

El *principio del desarrollo constitucional* impone al poder de revisión constitucional, en el ordenamiento portugués: (i) delante del dispuesto en el artículo 1 de la Constitución, que se busquen fórmulas constitucionales que mejor respondan a las nuevas exigencias de libertad, justicia y solidaridad; (ii) por fuerza de lo consignado en el artículo 2, que se redifina la estrategia constitucional de realización de la democracia económica, social y cultural, cuando se verifique una alteración de circunstancias o la experiencia pasada lo aconseja, así como que se instituan los mecanismos de democracia participativa que mejor se adapten a las condiciones actuales de la vida política.

Éste principio exige que la Constitución se realice a si misma, actualizandose mediante revisión. Obliga a que encaremos una Constitución dirigente como parámetro de vinculación no solamente del legislador ordinario ⁷⁸⁷, pero también del legislador constitucional. Revisión y realización de la Constitución no serán términos alternativos y excluyentes ⁷⁸⁸. La Constitución necesita de realización y por éso mismo también de revisión desarrolladora de su proyecto o de

prioritárias del Estado).

⁷⁸⁷ Ése parece haber sido el punto de vista privilegiado por GOMES CANOTILHO en su obra *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*.

⁷⁸⁸ En sentido distinto Véase VITAL MOREIRA, *Revisão ou Realização da Constituição*, in *Constituição e Revisão Constitucional*, Lisboa, 1982.

las potencialidades de la Idea de Constitución material que le es inherente ⁷⁸⁹.

A su vez, el *principio de lo adquirido constitucional*, concretamente, intenta traducir una idea de irreversibilidad de los avances constitucionalmente obtenidos en la concretización de la Idea de Estado de Derecho Democrático y en particular del objetivo de realización de la democracia económica, social y cultural y de profundizamiento de la democracia participativa.

Ése adquirido constitucional a respetar puede tener como fuente la propia Constitución con las modificaciones de que haya mientras tanto sido objeto pero también, y de un modo decisivo, la legislación ordinaria o otras fuentes normativas aptas a desarrollar la Constitución.

A nivel constitucional, es desde luego la cláusula de limitación material expresa de la revisión constitucional que nos indica cuales son las soluciones que deben ser consideradas irreversibles de acuerdo con las exigencias de la idea de Estado de Derecho Democrático. En esa cláusula identificase (o declarase) lo que en la Constitución formal representa una manifestación más importante y irrenunciable de la Idea de Constitución material que le subyace, esclareciendo sobre lo que no se admite que venga a tener una reglamentación menos favorable que la que ya tiene consagración constitucional.

En el dominio de la legislación ordinaria y de otras normaciones relevantes, el adquirido constitucional respeta a las

⁷⁸⁹ Sobre la idea de desarrollo constitucional en el ordenamiento portugués Cfr. LUCAS PIRES, *Teoria da Constituição* de 1976, p.125 ss. Véase también GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, p.151. A propósito de la problemática del desarrollo constitucional, considerada en la perspectiva de la relación entre estabilidad y dinámica constitucional, Cfr. B.O. BRYDE, *Verfassungsentwicklung: Stabilität und Dynamik in Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, 1982. Véase también H. EHMKE, *Rechtsordnung und Verfassungsentwicklung*, in *Beiträge zur Verfassungstheorie und Verfassungspolitik*, Königstein, 1981, p.529 ss.

soluciones establecidas en vista de se dar exequibilidad o preceptividad a las normas constitucionales consagradoras de principios o reglas fundamentales explicitadoras de la Idea de Constitución material que ha prevalecido.

Sobre todo ése material de referencia, cabrá siempre por cierto un juicio de conveniencia y oportunidad de las soluciones constitucionales o legalmente traductoras de una intención de realización de la Idea de Constitución material dominante. Y podrá incluso llegarse a la conclusión de que, en homenaje a ésa misma Idea, habrán que sacrificarse soluciones mientras tanto adoptadas, sea por que se entiende que traducen una falsa representación de ésa Idea, sea por que la experiencia ha demostrado el inconveniente de su consagración, sea aún por que las circunstancias no le son favorables y pueden determinar efectos perversos. Tal no implicará un rechazo en los propios términos del principio del adquirido constitucional. Es que el adquirido constitucional solamente se podrá considerar consolidado, y así afirmarse con toda su fuerza de determinación, en los aspectos o soluciones sin los cuales la Idea de Constitución material no se realiza perfectamente y mediante los cuales tal Idea se concretiza de un modo incontestable.

c) En la vertiente de la estabilidad constitucional, la revisión constitucional surge vinculada a los *principios de la extraordinariedad y de la necesidad de las modificaciones* a introducir en la Constitución, así como a un *principio de maximo denominador comum*.

El *principio de la extraordinariedad de la modificación de la Constitución*, fundamentando especialmente las exigencias constitucionales de esparciamiento temporal de las revisiones y aprobación de las alteraciones constitucionales por mayoría cualificada⁷⁹⁰, obliga a que la revisión constitucional no sea concebida en la

⁷⁹⁰ Distintamente de lo que defienden GOMES CANOTILHO y VITAL

práctica como un instrumento de política común, evitándose su banalización o la divulgación de los actos de su concretización y proporcionándose, al mismo tiempo, la mayor permanencia posible y la consecuente radicación en las conciencias jurídicas ciudadanas de las soluciones consagradas en la Constitución.

El *principio de la necesidad de las alteraciones constitucionales*, coordinándose con el principio antes mencionado y fundamentando las mismas exigencias constitucionales que éste también determina, traduce a su vez el imperativo de utilización de la revisión constitucional simplemente como *ultima ratio*. La revisión constitucional debe servir solamente para acudir a situaciones de necesidad vital del ordenamiento en cuestión: para responder a un imperativo de actualización de la Constitución, que se afirme en resultado de alteraciones de circunstancias; para promover el *desarrollo constitucional* exigido en determinado momento; para prevenir o sobrepasar una situación de crisis de la fuerza normativa de la Constitución o de sus normas; para evitaren situaciones de bloqueamiento constitucional que apunten para salidas revolucionarias o de golpe constitucional ⁷⁹¹.

Por fin, el principio de máximo denominador común, fundamentado inmediatamente la exigencia de aprobación de los actos de revisión por mayoría calificada, da traducción a la idea de que la estabilidad constitucional es favorecida por la existencia de un consenso en torno de la adecuación de las soluciones consagradas en

MOREIRA (Constituição Anotada, II, p.506) no entendemos que el esparcimiento temporal y la exigencia de mayoría calificada sean por sí mismos principios fundamentales del sistema de revisión constitucional consagrado en la Constitución. Trátanse de simples concretizaciones desde luego del principio de la extraordinariedad o también del principio de la necesidad y del máximo denominador común. Éstos sí son principios fundamentales del sistema de revisión constitucional.

⁷⁹¹ Relacionando el principio de la continuidad de las Constituciones escritas con el imperativo de que la revisión constitucional solamente debe ser empleada en último extremo y cuando la urgencia es demostrada por una crisis política Cfr. MAURICE HAURIU, Précis, p.293.

la Constitución. Este principio pide además que en la formación de los actos de revisión constitucional participen las fuerzas políticas más representativas, obligando a que concurran - posiblemente mediante cedencias recíprocas- para encontrar nuevas soluciones constitucionales adecuadas a nuevas exigencias o circunstancias.

Alteraciones constitucionales impuestas por simple facciones políticas, y consideradas inaceptables por otras o por amplios sectores de la opinión pública, caracterizarse por cierta precaridad, destinándose a ser puestas en causa luego que se verifique una modificación en las relaciones de fuerza políticas y sufriendo contestación la aplicación de las disposiciones constitucionales correspondientes. La revisión constitucional dejaría de ser un medio de estabilidad, pasando a presentarse como un instrumento de conflicto o lucha política, con perjuicio para la normatividad constitucional.

d) El *principio de la necesidad* antes mencionado ha justificado además, en el cuadro de la Constitución portuguesa actual, que se haya consagrado un régimen especial para la primera revisión constitucional.

La primera revisión constitucional ha sido concebida constitucionalmente en vista de la circunstancia de algunas normas de la Constitución teneren - aunque no declaradamente - un carácter transitorio. Era lo que se pasaba desde luego en aspectos relativos a la organización del poder político y, más concretamente, cuanto a la previsión de existencia, como órgano de soberanía, de un Consejo de la Revolución, que era un órgano de composición militar, nombradamente, con competencias políticas y legislativas en materia militar y de fiscalización de la constitucionalidad. Era aún lo que se pasaba con las normas que se reportaban al proceso revolucionario y que en éste ámbito reconocían una especial posición al Movimiento de las Fuerzas Armadas. Tratabase aún de normas de la Constitución influenciadas por la celebración de las Plataformas de Acuerdo

Constitucional entre el MFA y los Partidos Políticos y pensadas en vista de un periodo transitório. Con el fin del periodo transitório, que ocurriría en el final de la I legislatura, importaba rever la Constitución promoviendo los accertamientos en la Constitución exigidos por la necesidad de más perfecta concretización de los principios del Estado de Derecho y democrático. La recomposición del sistema de gobierno y del sistema organico de fiscalización de la constitucionalidad, además de la expurgación de las normas referentes al proceso revolucionário ya findo debían constituir objeto de revisión.

Aclarese en todo caso que la noción de período transitório vinculada a un ejercicio futuro del poder de revisión constitucional no resultaba de la Constitución, pero antes de algo de exterior a ella y con un valor puramente político - las *Plataformas de Acordo Constitucional*.

Subrayese además que el cuño transitório de algunas normas de la Constitución no postulaba su caducidad una vez concluida la primera legislatura. Su transitoriedad significaba simplemente que la inclusión de esas normas fué admitida delante de la consideración de que a plazo serían removidas de la Constitución, substituíndose las soluciones en ella consagradas por otras interamente coherentes con los principios constitucionales fundamentales. Ésa transitoriedad era simplemente *tendencial* ya que la manutención o irradicación de las normas en causa era algo que dependería de la voluntad a manifestar en la Asamblea de la República después de iniciada la II Legislatura. En último caso, la vigencia de esas normas podía, por acción o por omisión de revisión constitucional, llegar a ser confirmada.

Quiere ésto decir que la primera revisión constitucional a realizar a partir de la II Legislatura, para el legislador constituyente (y delante de la consagración de un régimen que le era relativa o aparentemente más favorable ⁷⁹²), se justificaría desde luego delante de

⁷⁹² Sobre el régimen de la primera revisión constitucional Véase *infra*.

un principio de necesidad, siendo pensada en vista de la estabilidad de la Constitución que se juzgaba que quedaría menazada caso no se expurgase la Constitución de soluciones que presuponían la continuación del proceso revolucionario y que no se mostraban coherentes con la afirmación del principio democrático. La revisión constitucional en la II Legislatura, aunque se creese que, en su momento y con grande grado de probabilidad, se presentaría como necesaria, no sería de todo modo jurídicamente obligatoria ⁷⁹³.

4. Revisión constitucional y el principio de la constitucionalidad. El bloque de constitucionalidad

a) En el ordenamiento portugués, la actividad de revisión constitucional no es - ni jamás lo fue en la historia constitucional portuguesa - definida como una actividad libre, correspondiente al ejercicio de un poder constituyente inicial, autónomo y omnipotente. Tratase antes de una actividad considerada jurídicamente vinculada, siendo asociada al ejercicio de un poder derivado de la Constitución y afinal condicionado por ésta. La Constitución en este sentido representa, al mismo tiempo, el fundamento jurídico esencial y el límite y parámetro de validez de los actos de revisión constitucional.

En éste sentido es genericamente de afirmar que la revisión constitucional se presenta sujeta al principio de la constitucionalidad, que tiene en la Constitución -en cuanto principio general aplicable a la

⁷⁹³ A propósito JORGE MIRANDA (A Constituição de 1976, p.233-234) esclarece que "mismo que se pueda afirmar que la primera revisión es políticamente debida, pues debe expurgar de la Constitución los elementos conformados por la Plataforma MFA-partidos, mismo que se entenda que es la expansibilidad del principio democrático de la Constitución (reforzado si la primera revisión fuer luego en 1980-1981) que postula la extinción del Consejo de la Revolución, mismo que, ojeando a la decisión constituyente de 1976, se explique la relativa mayor facilidad de la primera revisión como contrapartida de la ausencia de revisión en la primera Legislatura - no obstante, tenemos por manifestamente infundado sustentar que la primera revisión en nada puede equipararse a las siguientes. Tan poco es obligatoria, como creemos indesmentible".

generalidad de los actos del poder público- consagración desde luego en su artículo 3, que subordina el Estado a la Constitución y hace depender la validez de los actos del Estado de su conformidad con la Constitución ⁷⁹⁴.

El principio de la constitucionalidad vincula desde luego el titular del poder de revisión constitucional a ejercerlo estrictamente en las circunstancias previstas en la Constitución, en las condiciones de tiempo que ésta establece, mediante el procedimiento y la forma que determina y materialmente hasta el punto que considera admisible.

Entendido en sentido más amplio, el principio de la constitucionalidad sujeta el poder de revisión constitucional a un *bloque normativo-constitucional*, o sea al respecto de un conjunto de normas de distintas fuentes que tienen el significado de limitaren o de algún modo condicionaren las modificaciones de la Constitución. En ése *bloque de constitucionalidad* ⁷⁹⁵ incluyense, además de las normas pertinentes de la Constitución, otras normas de fuente formalmente extra-constitucional que completan de modo necesario la definición del régimen de revisión constitucional.

b) Como fuente extra-constitucional de derecho de la revisión constitucional afirmarse desde luego - para quién los reconozca - los valores y principios de derecho natural que trascienden o son anteriores y superiores a toda voluntad constituyente, así como las normas y los principios de derecho

⁷⁹⁴ No hay, ni tenía que haber, una norma específica que someta específicamente la revisión constitucional al principio de la constitucionalidad. La revisión constitucional representa un acto del Estado, y ésto es cuanto basta para considerarnos la aplicación a tal actividad del dispuesto en el mencionado artículo 3 de la Constitución.

⁷⁹⁵ Sobre el bloque de constitucionalidad cfr. por último, con referencial al ordenamiento español: FRANCISCO RUBIO LLORENTE, *El bloque de constitucionalidad*, in *Estudios Sobre la Constitución Española -Homenaje al Profesor Eduardo García de Entera*, I, Madrid, 1991, p. 3ss. Véase también L. I. SANCHEZ RODRIGUEZ, *El artículo 93 CE y el bloque de la constitucionalidad - algunos problemas*, in *Estudios*, ob. cit., p. 219ss.

internacional general o común representativos de un *jus cogens*. Tratase aquí particularmente de normas materialmente condicionadoras de la revisión constitucional ⁷⁹⁶.

Además cabe referir el derecho parlamentario, o más precisamente las normas del Reglamento de la Asamblea de la República y del Reglamento de la comisión parlamentaria que con carácter eventual se venga a crear en la secuencia de la apertura de cada proceso de revisión y al efecto de su acompañamiento. Está ahí en causa un derecho constituido por auto-vinculación, y que se funda en un poder de auto-organización y de auto-ordenación de conductas de que dispone la propia Asamblea de la República. La fuerza jurídica vinculativa de tales normas de derecho parlamentario es plena, aunque el desvalor jurídico de los actos que las violen pueda tener consecuencias menos negativas que las que tendría en el caso de violación de normas de la propia Constitución ⁷⁹⁷. La circunstancia de las normas ser producidas por el propio órgano que se destina a aplicarlas no puede perjudicar esta conclusión, ya que siempre es de considerar el principio según el cual *debe obediencia a las normas quién las produce* ⁷⁹⁸.

⁷⁹⁶ Véase a propósito de los límites materiales trascendentes y de los límites heterónomos los desarrollos de nuestra posición hechos *supra* en sede de Teoría de la revisión constitucional. Subrayese que estos límites derivados de un *jus cogens* tendan a coincidir con límites trascendentes de la revisión constitucional. Sobre el *jus cogens* internacional véase *infra*.

⁷⁹⁷ Sobre el desvalor de los actos de revisión violadores de los reglamentos parlamentarios Véase *infra*.

⁷⁹⁸ A propósito de los reglamentos parlamentarios en el ordenamiento portugués y sobre carácter jurídico-normativo o la fuerza jurídica vinculativa de sus reglas Cfr. JORGE MIRANDA, Competência Interna da Assembleia da República, in Estudios sobre a Constituição, I, Lisboa, 1977, p.291 ss; J.J.GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, Constituição Anotada, II, p.236-237; J.J.GOMES CANOTILHO, Direito Constitucional, p.941 ss. En general Cfr. BON DE VALSASSINA, Sui regolamenti parlamentari, Padova, 1955; R. CHAZELLE y M. LAFLANDRE, Le rappel au règlement, in, RDP, 3, 1990, p.676 ss; N. PERÉZ SERRANO, Naturaleza jurídica del reglamento parlamentario, in Revista de Estudios Políticos, 105, 1953, p.99 ss. V. también ESPOSITO, Validità, p.296 ss.

Acrece que también la *ley ordinaria* se puede presentar como fuente extra-constitucional de derecho de la revisión constitucional.

Cabe en éste punto considerar particularmente aquella legislación ordinaria que regulamenta la aplicación de disposiciones constitucionales relativas en general a la práctica de actos del poder público y así también de actos de revisión constitucional ⁷⁹⁹.

Por otro lado y en la secuencia de lo que antes diciémos a propósito del *principio del adquirido constitucional*, hay a considerar que el principio de la constitucionalidad obliga también a que la revisión constitucional al menos no determine la inconstitucionalidad superveniente de aquella legislación que tenga el significado de promover el *desarrollo constitucional*, implementando la Idea de Constitución material vigente o el proyecto constitucionalmente consagrado en un sentido que, de acuerdo con la lógica evolutiva interna de ésa Idea o de ése proyecto, es susceptible de ser considerado objetivamente *necesario*, que lo mismo es decir, también, irreversible. Tal tendrá a ver particularmente con legislación relativa a derechos fundamentales, a la participación política de los ciudadanos y a la propia autonomía regional, consagradora de soluciones que, correspondiendo a complementos o desarrollos necesarios de la Constitución, deban ser respetadas por el poder de revisión constitucional y representen unos suyos límites materiales ⁸⁰⁰.

Cuanto a la relevancia de la *costumbre constitucional* como fuente de derecho de la revisión constitucional confirmando lo que en teoría defendemos ⁸⁰¹, entendemos, en síntesis, que la costumbre constitucional participa del referido *bloque normativo constitucional* al

⁷⁹⁹ Así, por ejemplo, la Ley nº6/83, de 29 de julio (modificada por el Decreto-Ley nº1/91, de 2 de enero), que regula la materia de la publicación, identificación y formulario de los diplomas (incluso de las leyes constitucionales).

⁸⁰⁰ A propósito para concretización Véase *infra*. Los desarrollos constitucionales en ésas tres materias no obstante tienen sido muy poco significativos.

⁸⁰¹ Véase *supra*.

menos cuando no se planteen problemas de colisión de normas - de colisión entre normas constitucionales formales y normas constitucionales consuetudinarias. Aceptamos así la relevancia de la costumbre *praeter legem*, por la utilidad de la función integradora normativa que desarrolla, y de la costumbre *secundum legem*, por reforzar la fuerza normativa de las normas de la Constitución y ayudar a su interpretación ⁸⁰².

La cuestión que se plantea resumese así a saber se también la costumbre constitucional *contra legem* puede constituir fuente de definición del régimen de revisión constitucional, y así parámetro de constitucionalidad de la revisión.

La respuesta a ésta cuestión es dada por el propio concepto de revisión constitucional consagrado en la Constitución: la revisión es una forma de modificación constitucional que se concreta en los términos previstos en la Constitución. De aquí resulta que entrando en conflicto una norma consuetudinaria con una norma de la Constitución formal, el poder de revisión constitucional no podrá optar por el cumplimiento de la norma consuetudinaria, y ésto para que no deje de ser verdadero poder de revisión constitucional. En último caso, cuando se plantén cuestiones de fondo que puedan interferir con la legitimidad de las modificaciones a introducir en la Constitución, deberá el poder de revisión abrir espacio para una intervención de un otro poder constituyente originario, a legitimar quizás con base en ésa norma consuetudinaria.

Esta cuestión podrá en todo caso considerarse hoy por hoy más teórica que prácticamente relevante, ya que no se verifica en el ordenamiento portugués actual la vigencia de normas consuetudinarias sobre la revisión constitucional que sean contrarias al dispuesto a

⁸⁰² El reconocimiento de la costumbre (*praeter* y *secundum legem*) como fuente de derecho de la revisión constitucional no significa sin embargo una equiparación a las demás fuentes de derecho (y desde luego al derecho de la Constitución), nombradamente en lo que respecta al régimen de sanción de los actos que violen las disposiciones respectivas. Sobre este último problema véase *infra*.

propósito en la propia Constitución ⁸⁰³.

c) Cabe por fin relacionar el principio de la constitucionalidad de la revisión constitucional con el problema de la necesidad de se respetar el derecho internacional que no sea de *jus cogens* y el derecho comunitario.

El problema tiene aquí relevancia especialmente en el punto en que normas de esas fuentes pueden tener incidencia en materia con relevancia constitucional: sea en materia de derechos fundamentales; sea en materia de organización del poder político (o de las instituciones públicas de mayor relieve); sea aún en materia de organización económica.

Tratase de un problema que dejaremos en éste momento en abierto, procedendo a su tratamiento adelante, cuando enfocamos la cuestión de los límites materiales *no expresos* de la revisión constitucional.

5. La revisión constitucional y los principios de la soberanía popular y democrático

El principio de la soberanía popular y el principio democrático son dos principios claves del sistema constitucional portugués, sirviendo desde luego para fundamentar y dar sentido al proyecto de organización del poder político que obtuvo consagración

⁸⁰³ En el pasado reciente todavía la cuestión llegó a ser planteada antes de la revisión constitucional para se defender la caducidad del principio socialista marxista-colectivista presente en la Constitución y la consecuente revocación de dos alíneas del artículo de la Constitución que consagra límites materiales a la revisión. Así, Cfr. RUI MACHETE, Os princípios estruturais da Constituição de 1976 e a próxima revisão constitucional, in Estudos, p.463-464. La cuestión ha sido alejada en la secuencia de la revisión constitucional a través de la alteración de ese artículo de la Constitución. Registrase sin embargo la posición del Autor que considera que la estructura de la Constitución de 1976, al ser correctamente interpretada, admite que la costumbre derogatoria funcione, en determinadas condiciones, como un posible modo de revisión.

en la Constitución.

Éses principios encuentran expresión en numerosas disposiciones de la Constitución, mereciendo desde luego especial mención sus tres artículos de apertura y los artículos 10, 48, 111, 112.

El *principio de la soberanía popular* determina que el Pueblo -entendido como la *comunidad de los ciudadanos*⁸⁰⁴ o como el conjunto de todos los portugueses- goza de una radical autonomía en la definición de los términos de su existencia actual y futura. El Pueblo dispone de un poder del cual derivan todos los demás poderes públicos que pueden tener interferencia en su destino. Su voluntad de conjunto, en cuanto síntesis de los querer políticos manifestados en su seno y considerados jurídico-constitucionalmente relevantes, representa el fundamento y fin de toda actividad política de ámbito global, vinculándose así decisivamente a la realización de los intereses del Pueblo de acuerdo con las orientaciones y aspiraciones que son dominantes.

El *principio democrático*, a su vez, entendido restrictamente como principio de organización del poder político⁸⁰⁵ que concreta las exigencias de la soberanía popular, define por imponer la intervención efectiva del Pueblo - y así de todos los ciudadanos - en el proceso político, sea por vía de representación en los órganos del poder público, sea con la mediación de los partidos políticos o de otras estructuras intermedias, sea aún mediante una participación política directa y activa de los ciudadanos⁸⁰⁶.

⁸⁰⁴ Cfr. JORGE MIRANDA, A Constituição de 1976, p.380 e Manual, III, p.76 ss. Sobre o conceito de povo na Constituição actual Cfr. ainda GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, Constituição Anotada, I, p.79-80.

⁸⁰⁵ Más ampliamente el principio democrático puede ser entendido en su multidimensionalidad o en sus proyecciones no solamente política, pero también económica, social y cultural.

⁸⁰⁶ Sobre los principios de la soberanía popular y democrático en la Constitución portuguesa actual, Cfr. J.J. GOMES CANOTILHO, Direito Constitucional, p. 106 ss, y 405 ss.; J.J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, Constituição

En el ordenamiento portugués actual la referencia de la revisión constitucional a los principios de la *soberanía popular* y *democrático* es particularmente de subrayar por estar en causa la Constitución y una actividad que, referindose de un modo fundamental a la organización y ordenación del mundo-de-vida político, interfiere decisivamente en el destino del Pueblo o en la definición de las condiciones primárias de su existencia.

Vinculandose a éses principios, la revisión constitucional, debe ser definida como un medio de actualización de la voluntad popular en matéria constitucional, con todo lo que éso implica.

Las implicaciones de la afirmación de los principios de la soberanía popular y democrático en el ambito de la revisión constitucional y del régimen jurídico que se le aplica son principalmente las siguientes:

- (i) que la concretización de los actos de revisión constitucional corresponda de alguna forma al ejercicio del poder por el Pueblo, teniendo el órgano correspondiente una legitimidad democrática popular fundada en el voto;
- (ii) que las alteraciones constitucionales sean expresión de intereses globales del Pueblo y de orientaciones dominantes en la Sociedad, permitindose la formación en su torno del mayor consenso constitucional posible;
- (iii) que las revisiones constitucionales se legitimen con referencia a

Anotada, II, p.16 ss; JORGE MIRANDA, A Constituição de 1976, p. 359 ss; ID., Manual, I, p.354. Además V.: J. BAPTISTA MACHADO, Participação e Descentralização, Democratização e Neutralidade na Constituição de 1976, Coimbra, 1982; J.M. DURÃO BARROSO, O processo de democratização: uma tentativa de interpretação a partir de uma perspectiva sistémica, in Portugal - O Sistema Político e Constitucional de 1974-1987, Lisboa, 1989, p.39 ss; F. LUCAS PIRES, Teoria da Constituição de 1976, p.184 ss y 271 ss; RICARDO LEITE PINTO, Democracia Pluralista Consensual, in ROA, 1984, p.263 ss; RUI MACHETE, Os princípios estruturais da Constituição de 1976 e a próxima revisão constitucional, in Portugal - O Sistema Político e Constitucional de 1974-1987, Lisboa, 1989, p.995 ss; MARCELO REBELO DE SOUSA, Os Partidos Políticos no Direito Constitucional Português, Braga, 1983.

- la voluntad popular;
- (iv) que los procesos de revisión constitucional sean procesos públicos que movilicen la atención y interés del Pueblo.

Los principios en referencia no postulan en todo caso la consagración de mecanismos de democracia directa (maxime: el referendium), los cuales no son concebidos constitucionalmente como aplicables *necesariamente* a la resolución de las cuestiones políticas más importantes ⁸⁰⁷ y son mismo expresamente excluidos de los procesos de revisión constitucional ⁸⁰⁸.

Las formas de democracia representativa, en éste contexto principiológico, y como se verifica en la Constitución portuguesa actual, acaban por predominar en la organización del poder de revisión constitucional. Habrá sin embargo que darles *autenticidad*, de modo que el resultado de un proceso de revisión constitucional sea expresión fidedigna de lo que en determinado momento histórico representa la voluntad popular.

La intención de se garantizar mayor autenticidad a la representación de la voluntad popular en el ambito de la revisión constitucional, para el legislador constituyente portugués, se ha relacionado por un lado con la introducción de mecanismos que tendencialmente permitan al Pueblo (por via del cuerpo electoral) elegir Diputados a la Asamblea de la República en vista especialmente de una posible revisión constitucional. La consagración de un limite temporal de cinco años para que nuevas revisiones constitucionales puedan tener lugar, que excede siempre la duración de las Legislaturas, traduce desde luego ésa preocupación constituyente.

Por otro lado ésa intención de se asegurar autenticidad en la representación de la voluntad popular en el ambito de la revisión constitucional tiene expresión constitucional en la afirmación de la necesidad de, para la adopción del acto correspondiente, concurrir en

⁸⁰⁷ Cfr. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, p.428.

⁸⁰⁸ Cfr. artículo 118,3 de la Constitución.

los votos de una mayoría agravada de los miembros del parlamento, que lo mismo es decir, convergieren las opiniones concordantes de distintas y de las más representativas fuerzas políticas.

En el supuesto de que la fuerza maoritaria en el ambito del órgano de revisión (por fuerza de los sistemas electoral y partidário vigentes) jamás por si sola podrá concretar una revisión constitucional, garantizase así el concurso de las demás (o al menos de las más importantes) fuerzas políticas con representación en la Asamblea de la República. En otros términos, además de se visar una mayor consensualidad, intentase evitar situaciones de cisión de la voluntad popular o de revisión constitucional hecha por una parte contra otra parte del Pueblo. Garantizase mejor la *real* (y no solamente jurídica) unidad y indivisibilidad de la voluntad popular en el domínio constitucional, buscandose evitar o atenuar los efectos de la formación de un *bloque de oposición política* a la Constitución ⁸⁰⁹ ⁸¹⁰.

Cuanto a la afirmación antes hecha de que los principios de la soberanía popular y democrático tienen como consecuencia la necesidad de consideración de la revisión constitucional con arreglo a un proceso público y en la dependencia de legitimación popular,

⁸⁰⁹ En el sentido de que la acomodación de la mecánica constitucional a situaciones nuevas mediante revisión constitucional debe ser sentida y sufragada, al menos, por la mayor parte de los representantes del Pueblo y de que sólo así será convincente la necesidad de revisión Cfr. F. LUCAS PIRES, *Uma Constituição para Portugal*, Coimbra, 1975, p. 160. Subraya además éste Autor que de otro modo la revisión constitucional sería un intolerable instrumento de dominio de la mayoría sobre la minoría, contra la función primordial de la integración que a la Constitución incumbe. Por éso, sería de exigir, al menos, la mayoría cualificada de dos tercios de los diputados, por ejemplo, para que una alteración a la Constitución se pueda procesar por ésa vía. Y también correspondía a las mismas consideraciones la necesidad de un proceso más largo de deliberación y mismo la concesión, a éste propósito, al Jefe de Estado de un derecho absoluto de veto (*ibid*).

⁸¹⁰ A propósito Cfr. J.M. SILVA LEITÃO, *Constituição e Direito de Oposição*, Coimbra, 1987, p.228. Y sobre el principio democrático, derecho de oposición y defensa de las minorías Cfr. aún: J.J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, II, p.21; J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, p.459-462.

debemos esclarecer que no se cuida de defender ni la pérdida de autoridad del Estado o la conversión de los procesos de deliberación constituyente en algo de caótico, ni tampoco la precariedad de los actos de revisión constitucional producidos por el órgano representativo competente. La exigencia democrática de un proceso público o abierto de revisión constitucional corresponde a la necesidad de, desde un primero momento (desde el momento de la elección de los Diputados a la Asamblea de la República) se asociar el Pueblo a la revisión constitucional a realizar, optimizandose o favoreciendose la participación directa y activa de los ciudadanos en los procesos respectivos ⁸¹¹.

A su vez, la exigencia de legitimación popular de las revisiones constitucionales traduce sobretudo la necesidad de se acrecentar a una legitimidad positiva constitucional del acto de revisión constitucional, derivada de su producción en conformidad con los ditámenes establecidos en la Constitución, una legitimidad popular, derivada de su concordancia con las aspiraciones y la voluntad popular de algún modo manifiestadas bajo la forma de una *opinión pública constitucional* ⁸¹². Esta legitimidad popular *acrecenta valor democrático* a la revisión constitucional, permitiendo que se vea en ésta no solamente un *acto del Estado*, pero antes y además un *acto del Pueblo*, ésto además de reforzar la normatividad de la Constitución o de sus normas.

6. La revisión constitucional y el principio de la separación de poderes

Por fin, entre los principios a que se somete la revisión constitucional, inscribese el de la separación de poderes que,

⁸¹¹ Para la identificación de éses canales de participación directa y activa en los procesos de revisión constitucional, Véase *infra*.

⁸¹² Sobre la opinión pública constitucional Véase *infra*.

genericamente, en los términos del dispuesto en el artículo 114, 1 de la Constitución, impone que los órganos de soberanía observen la separación y la interdependencia establecidas en la Constitución ⁸¹³.

Más concretamente, y en lo que ahora particularmente nos interesa, éste principio obliga a que se considere la distinción entre, por un lado, la función constituyente de revisión constitucional y, por otro lado, la función legislativa y las demás funciones del Estado.

Más exigentemente que cuanto a otras funciones del Estado, la separación de poderes es concebida, a propósito de la revisión constitucional, con el sentido de una especialización organico-funcional establecida en favor de la Asamblea de la República. Este órgano -y únicamente éste- dispone de un poder dispositivo en materia de revisión constitucional.

Los demás órganos que pueden tener intervención en el proceso de revisión constitucional - maxime: el Presidente de la República - deben acantonarse en el ámbito de las funciones correspondientes a su competencia, no se admitiendo, sin embargo de las relaciones de interdependencia organica constitucionalmente previstas (maxime: entre órgano dispositivo y órganos de simple control de la revisión constitucional), que puedan disponer sobre el contenido de la Constitución o sobre el sentido y vigencia de sus normas.

Por otro lado, hay a considerar que la separación de poderes tiene aún consecuencias al nivel de la configuración organica y funcional de la Asamblea de la República.

La Asamblea de la República es concebida a dos niveles: como órgano de política y de legislación comunes y como órgano de revisión constitucional o de política constitucional.

La separación de poderes obliga a que se pueda saber en

⁸¹³ Sobre el principio de la separación de poderes en la Constitución actual y en todo su ámbito de aplicación Véase *infra* a propósito de los límites materiales de la revisión.

cada momento se la Asamblea de la República está actuando en cuanto órgano político legislativo común o en cuanto órgano de revisión constitucional. Tal distinción, en términos prácticos, apurase fundamentalmente mediante la consideración de las condiciones temporales, procesales y formales de ejercicio de poderes. La Asamblea de la República asume como órgano de revisión constitucional solamente en períodos predeterminados en la Constitución (o entonces mediante acto de anticipación de éses períodos, y después de la concretización de una iniciativa de revisión constitucional) y cuando además se vincula a criterios de actuación procedimental y formalmente especializados, o sea a los criterios constitucionales de concretización de las revisiones constitucionales.

CAPITULO III

LOS SUJETOS ACTIVOS DE LA REVISIÓN CONSTITUCIONAL

Sumario:

1. El Pueblo y la revisión constitucional. Consideraciones generales.
2. La posición de la opinión pública constitucional.
3. El instituto de la participación.
4. La posición del cuerpo electoral
5. El rechazo del referendum
6. La posición de los partidos políticos y de los grupos de interés
7. El Estado y la revisión constitucional. Consideraciones generales
8. La Asamblea de la República y el poder de revisión constitucional
9. La posición del Presidente de la Republica
10. El Gobierno de la Republica y la revisión constitucional
11. Los Tribunales y el Tribunal Constitucional delante de la revisión constitucional

1. El Pueblo y la revisión constitucional. Consideraciones generales

Al hacernos referencia a los sujetos activos de la revisión constitucional, la prioridad va, naturalmente, para el Pueblo, bastando para tanto tener presente las implicaciones antes subrayadas de los principios de la soberanía popular y democrático.

Reconociéndose una posición central al Pueblo en el ámbito de la revisión constitucional y representando la voluntad popular un punto de referencia fundamental de todas las deliberaciones constituyentes, queda entonces por saber como se corporiza ésa su posición y por que formas se presenta el Pueblo al manifestarse en materia de revisión constitucional.

Considerando particularmente las vías por las cuales el Pueblo se manifiesta *directamente*, podemos distinguir entre una forma *inorganizada* y otra *organizada* de afirmación del Pueblo en materia de revisión constitucional. En *forma inorganizada* el Pueblo es concebido con referencia simplemente a la *opinión pública constitucional* y aún al instituto de la *participación política*. A su vez, en *forma organizada* el Pueblo corporizase, unitariamente, en el Cuerpo Electoral.

Además, es de considerar que el Pueblo, en vía indirecta, se presenta como sujeto activo de la revisión constitucional en cuanto se filia, mediante división, en partidos políticos, asociaciones o otras estructuras intermedias con vocación para la participación en la vida política y en especial con capacidad para influenciaren procesos de revisión constitucional.

En la exposición que se sigue consideraremos especialmente el Pueblo en cuanto sujeto activo inmediato de la revisión constitucional, afirmandose en la forma de una opinión pública constitucional como titular de un derecho de participación y como cuerpo electoral. Consideraremos por fin la posición que el

Pueblo actualiza en el cuadro de la revisión constitucional a través de las asociaciones, partidos políticos y otras estructuras intermedias.

Podíamos aún considerar la posición del Pueblo con referencia al instituto de la representación política. Sin embargo, la posición del Pueblo puesto en representación será considerada adelante a propósito de la posición del Estado y en particular de las repercusiones que las elecciones para la Asamblea de la República presentan en sede de revisión constitucional.

2. La posición de la opinión pública constitucional

La *opinión pública constitucional* representa la fuerza social que exprime grandes orientaciones comunes sobre cuestiones con relieve constitucional, que son adoptadas espontáneamente, delante de exigencias de acción colectiva, y divulgadas ampliamente en el ámbito de determinada Sociedad, traduciendo las sensibilidades constituyentes del Pueblo.

Al plantearnos, con referencia al ordenamiento portugués actual, el problema de la opinión pública constitucional como medio de afirmación del Pueblo como sujeto activo de la revisión constitucional, debemos empezar por subrayar que constitucionalmente -distintamente de lo que se pasaba con la Constitución de 1933- no se valoriza expresamente ése medio ⁸¹⁴. No significa ésto, sin embargo, que se desconsidere la influencia que legítimamente la *opinión pública política* puede desarrollar en la vida política o que no se considere deseable que la *opinión pública constitucional* influencie procesos de revisión

⁸¹⁴ En el artículo 22 de la Constitución de 1933 (última versión) determinabase que: "la opinión pública es elemento fundamental de la política y de la administración del País, incumbiendo al Estado defenderla de todos los factores que la desorienten contra la verdad, la justicia, la buena administración y el bien común". Seguíase, en el artículo 23, la referencia al carácter público de la función ejercida por la prensa, así como por la radio y la televisión, concluyendo con la imposición de un deber de divulgación de notas oficiosas del Gobierno en asuntos de interés nacional y preveendose la edición de una ley especial de prensa.

constitucional. Al contrario, la opinión pública es valorizada en la Constitución, pero de modo indirecto. Particularmente, esa valorización indirecta concretase en el punto en que la Constitución consagra un derecho de los ciudadanos a ser informados sin impedimentos, ni discriminaciones, ni limitaciones de cualquier tipo o censura ⁸¹⁵, y aún cuando se atribuyen determinados derechos a entidades con aptencia o capacidad para formaren la opinión pública o se sujetan éstas a un régimen que visa la salvaguardia de la libre y esclarecida formación de la opinión pública.

En este último sentido son también de interpretar, sin perjuicio de otras sus posibles significaciones, las siguientes disposiciones constitucionales:

- (i) artículo 37,4, que consagra un derecho de respuesta y de rectificación;
- (ii) artículo 38,2, a), que consagra el derecho de los periodistas al acceso a las fuentes de información y a la protección de la independencia;
- (iii) artículo 38,4, que asegura la libertad y la independencia de los órganos de comunicación social delante del poder político y del poder económico;
- (iv) artículo 38,6, que determina la independencia de los medios de comunicación social del sector público delante del Gobierno, de la Administración y de los demás poderes públicos, estableciendo la necesidad de se asegurar legalmente la posibilidad de expresión y confronto de las distintas corrientes de opinión;
- (v) artículo 39, que prevé la creación de una Alta Autoridad para la Comunicación Social que asegure el derecho a la información, la libertad de prensa, la independencia de los medios de comunicación social delante del poder político y del poder económico, así como la posibilidad de expresión y

⁸¹⁵ Cfr. artículo 37,1 y 2 de la Constitución.

- confrontación de las distintas corrientes de opinión y el ejercicio de los derechos de antena, de respuesta y de réplica política;
- (vi) artículo 40,1, que atribuye a los partidos políticos un derecho a tiempos de antena en el servicio público de radio y televisión;
 - (vii) artículo 40,2, que reconoce a los partidos de la oposición tiempos de antena, así como el derecho de respuesta y de réplica a las declaraciones políticas del Gobierno;
 - (viii) artículo 116,2, que establece como principios de las campañas electorales la libertad de propaganda, la igualdad de oportunidades y de tratamiento de candidaturas y la imparcialidad de las entidades públicas delante de las candidaturas ⁸¹⁶.

La valorización constitucional indirecta que se hace de la opinión pública (y así también de la *opinión pública constitucional*) es acompañada implícitamente - con referencia a los principios de la soberanía popular y democrática - de una vinculación de los poderes públicos instituidos al respecto por las orientaciones comunes que aquella consubstancia.

Tratase aquí de un vínculo más político que jurídico, pero en todo caso de un vínculo.

Las formas por las cuales la *opinión pública constitucional* se puede manifestar son múltiples, relacionándose con cualquier de los modos posibles de ejercicio del derecho de expresión, considerado éste en la perspectiva de la divulgación pública de ideas.

No obstante, debemos subrayar que la única vía *institucional* de manifestación de la *opinión pública constitucional* con

⁸¹⁶ En proyecto de revisión constitucional presentado en 1987 por los Diputados MARIA SANTOS y HERCULANO POMBO del Partido ecologista Os Verdes se ha propuesto, sin suceso, la inclusión de una norma específicamente sobre debate público de la revisión constitucional, según la cual los proyectos de revisión constitucional serían sujetos a debate público, por el plazo mínimo de 60 días, asegurándose al efecto la amplia difusión de las propuestas de alteración presentadas, así como el recogimiento y ponderación de los resultados de su apreciación por los ciudadanos.

efectos inmediatos sobre el órgano de revisión constitucional -y quizás el único medio verdaderamente operativo de su manifestación- es la vía electoral^{817 818}.

La fuerza que la *opinión pública* puede tener en el ámbito de una revisión constitucional presentase más en términos de influencia y de control, que en términos de poder dispositivo, desarrollando aún una fuerza legitimadora (o de refuerzo de legitimidad) de los actos de revisión constitucional.

La influencia que la *opinión pública constitucional* puede desarrollar traduce principalmente en una su capacidad para motivar los miembros del órgano de revisión constitucional a inaugurar procesos de revisión constitucional o a hacer en este ámbito con que se consagren soluciones por ella defendidas. Ésa influencia puede, sin embargo, ser de grado variable, siendo más intensa cuando tenga una expresión más ampliamente mayoritaria o tenga una más amplia base social de apoyo, cuando presente un contenido más concreto (o menos vago), cuando se revele con más intransigencia y mayor convicción, cuando desencadene una mayor fuerza de movilización social, o cuando las circunstancias en general favorezcan una mayor dependencia del órgano de revisión constitucional de la *opinión pública*.

De un otro ángulo, la fuerza de control que la *opinión pública constitucional* puede desencadenar asociase a la circunstancia de tener una capacidad de reacción inmediata relativamente a la conducción que se va haciendo del proceso de revisión constitucional y a los desarrollos a que éste va siendo sujeto, ejerciendo, de acuerdo

⁸¹⁷ En el sentido de que ésa es la única compensación de la opinión pública pero que surge oblicuamente, Cfr. LUCAS PIRES, *Teoria da Constituição de 1976*, p.278. Véase también, sobre la importancia del factor electoral en el *juego del parlamento*: ROGÉRIO E. SOARES, *Sentido e Limites da Função Legislativa no Estado Contemporâneo*, in *A Feitura das Leis*, II, p.441.

⁸¹⁸ A propósito de la importancia de las elecciones para la Asamblea de la República en un cuadro de revisión constitucional Véase *infra*.

con los términos de influencia que le son propios, una función crítica y, al mismo tiempo, correctora de orientaciones consideradas inaceptables. Más aún, ésa su fuerza de control asociase a una función de prevención, rechazo o no aceptación de las situaciones de desviación relativamente al sentimiento constitucional dominante en cierta época.

La *opinión pública constitucional*, desde éstos puntos de vista, presentase al mismo tiempo como factor determinante de la *opinio juris* de que necesitan las normas constitucionales para vigorar, otorgandola, negandola o retirandola.

En ésta dimensión, a la *opinión pública constitucional* puede por fin ser asociada una fuerza legitimadora de los actos de revisión constitucional, porque responde a la cuestión de saber cuales son las soluciones constitucionales socialmente aceptables y porque és mediante una correspondencia entre revisión constitucional y *opinión pública* que el Derecho Constitucional confirma plenamente su legitimidad.

La afirmación en la práctica de toda esta fuerza que señalamos a la *opinión pública constitucional* en el ambito de la revisión constitucional plantea, sin embargo numerosas cuestiones. Así desde luego no podemos olvidar que se pueden dar casos en que el Pueblo se demite en mayor o menor medida, de los asuntos constitucionales, alejandose de éstos. Es también de admitir que en situaciones conflictuales no sea posible formar un fondo común definidor de una *opinión pública* de sentido claro y homogéneo, afirmandose, en vez de una, várias opiniones públicas constitucionales todas ellas, más o menos, con pretensiones para se imponeren.

Éstas son situaciones de crisis que afectan el Pueblo, que se presenta abstencionista, amorfo, apático o dividido y en todo caso más o menos incapaz de hacer valer su posición de supremacia. Son situaciones propicias al refuerzo de la posición del Estado ⁸¹⁹ que así

⁸¹⁹ Los partidos políticos también cumplen ésa función, pero en regla dentro del

tiende a substituirse al Pueblo, desarrollando una fuerza superadora de sus debilidades.

Otra cuestión que la *opinión pública constitucional* plantea es la de saber como se puede hacer una definición exacta de su sentido o del contenido de las orientaciones comunes para que apunta. Hay siempre algo de aleatorio en la representación de lo que constituye la *opinión pública*, particularmente cuando ésta no es muy impresiva. Las expresiones de voluntad del Pueblo considerado inorganizado, no se concretan por vía de mecanismos propios de una su positivación o certificación seguras. Cabe entonces al Estado (y quizás también a los partidos políticos como mediadores) una función certificadora del sentido y contenido de la *opinión pública*.

Las circunstancias de el respecto por la *opinión pública constitucional* representar una obligación de expresión más política que jurídica y de la incertidumbre que siempre se puede afirmar en la definición concreta del sentido de la *opinión pública*, no perjudican aún así la posibilidad de se desencadenaren mecanismos de sanción contra el no cumplimiento de tal obligación. En particular puede defenderse que el regular funcionamiento del órgano de revisión constitucional -la Asamblea de la República-, como además de la generalidad de las instituciones democráticas, pasa por la consideración de la voluntad popular, incluso expresa en la forma de *opinión pública*. Así siendo, en caso de estar inminente la aprobación de alteraciones a la Constitución que desconsideren claramente orientaciones acogidas por la *opinión pública constitucional* y por se estar delante de una situación de irregular funcionamiento de las instituciones democráticas, será de admitir que el Presidente de la República - en cuanto *representante de la comunidad nacional*, específicamente como garante del regular funcionamiento de las

Estado y no interamente por sí, ya que por vía electoral concurren para la formación de los órganos del Estado y la voluntad que pueden expresar es incluida y a final absorbida en o por lo que será reconocido como siendo la voluntad del Estado.

instituciones democráticas ⁸²⁰, y al abrigo de lo dispuesto en el artículo 136,e) de la Constitución - proceda a la disolución de la Asamblea de la República, accionando así un mecanismo de efectivación de la responsabilidad política de ésta. En las elecciones que se siguen a ésta disolución el *Cuerpo Electoral* podrá confirmar o infirmar - por cierto implícitamente - el bien fundado de la decisión presidencial ⁸²¹.

La valorización que acabamos de hacer de la *opinión pública constitucional* no invalida, en todo caso, que subrayemos que en el ordenamiento portugués, recientemente, en una fase de estabilización constitucional, su operatividad puede pasar a ser marginal, revelandose historicamente una su mayor capacidad de influencia constituyente en periodos de crisis o de conturbación política y cuanto a aspectos puntuales, pero fundamentales ⁸²².

3. El instituto de la participación

Como ya tuvimos oportunidad de referir a propósito del principio democrático, la Constitución portuguesa actual, en distintas normas -en sus artículos 2; 9, al. c); 48; 112-, consagra como derecho y como principio la participación democrática, directa y activa, de los ciudadanos en la vida política y, así, en la resolución de los problemas nacionales. Tal principio además debe ser considerado como un principio dirigente de la Constitución material ⁸²³.

⁸²⁰ Cfr. artículo 123 de la Constitución.

⁸²¹ Sobre la posición del Presidente de la República en materia de revisión constitucional véase *infra*.

⁸²² La capacidad de influencia de la *opinión pública* se habrá revelado, por ejemplo, en el proceso constituyente que ha conducido a la elaboración de la Constitución actual y también en el proceso de la primera revisión constitucional, apuntando decisivamente para la consagración de un régimen plenamente democrático. Por último, en la revisión constitucional de 1989, la opinión pública ha sido determinante para que se descargase ideologicamente la Constitución. Sobre la *opinión pública* en Portugal Cfr. JORGE MACEDO, A Opinião Pública e a História de Portugal, in A Opinião Pública e a CEE, Lisboa, 1986.

⁸²³ En éste sentido, LUCAS PIRES (Teoria da Constituição de 1976, p.271)

La *participación política*, entendida en sentido muy restricto, en cuanto realidad distinta - pero complementaria - de la *representación política*⁸²⁴ y también inconfundible con la propia *opinión pública*⁸²⁵ o con la capacidad de intervención política de *grupos intermedios*⁸²⁶, representa una forma de intervención directa de los ciudadanos interesados, por sí mismos o simplemente en cuanto tales, en los procesos de decisión pública.

No se confunde con las formas clásicas de intervención propias de la democracia representativa, directa o semi-directa, correspondiendo a algo de nuevo que se acrecenta a esas formas en una perspectiva de *democratización de la democracia*⁸²⁷ o de refuerzo

subraya que la participación política asume "en el conjunto de la Constitución material una importancia estructural, aspirando por su reconocimiento y normalización sistemáticos y mal grado la diluición a que ha conducido tanto su naturaleza como la práctica política, a la propia compleción de un modelo de "democracia participativa", colocado también, a su vez, en una tendencial posición de equilibrio dual con el modelo consagrado de democracia representativa."

⁸²⁴ Sobre la relación de complementaridad o de competencia entre representación - o democracia representativa - y participación - o democracia participativa - con referencia al ordenamiento portugués Cfr J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, p.413 ss y 426; JORGE MIRANDA, *A Constituição de 1976*, p.466; LUCAS PIRES, *A Teoria da Constituição de 1976*, p.276; BAPTISTA MACHADO, *Participação*, p. 136 ss.

⁸²⁵ En un sentido en que se confunde la participación con la *opinión pública*, BAPTISTA MACHADO (*Participação*, p. 134), relaciona aquella con la afirmación y definición pública, pebliscitada, de un determinado interesse, por forma a conferirle relevancia social.

⁸²⁶ Regla general en el concepto de participación política incluyese esa referencia a los grupos intermedios. Sin embargo, la perspectiva que se ha subrayado en la Constitución - en los artículos supra mencionados - ha sido la de una participación política directa y activa de los ciudadanos. A esa perspectiva nos vinculamos por ahora, sin perder de vista la otra dimensión de la participación.

⁸²⁷ En este sentido Cfr. J.J.GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, p.414 y 430. Para este Autor la participación en sentido restricto representa una forma alargada del concurso de los ciudadanos para la tomada de decisiones. En el mismo sentido Cfr. BAPTISTA MACHADO, *Participação*, p.115. Este Autor subraya además que la participación se traduce en la intensificación de la intervención de los individuos y de los grupos en el proceso de decisión de asuntos de interés público.

de la *autenticidad democrática* ⁸²⁸ de los actos del poder público.

Nada se acrecentando expresamente en la Constitución que especialize tal principio en materia de revisión constitucional, su aplicación en este dominio, tal como en cualquier otro dominio de la vida política, obliga a que se considere una necesidad de apertura de los procesos respectivos a la participación popular. Los procesos de revisión constitucional deberán ser así *procesos abiertos*, debiendo tal apertura ser garantizada a través del esclarecimiento objetivo de los ciudadanos sobre el curso de éstos procesos ⁸²⁹ ⁸³⁰ y pudiendo concretarse principalmente mediante el ejercicio de un derecho de petición.

En éste último sentido reconocese en el apartado 1 del artículo 52 de la Constitución que todos los ciudadanos tienen el derecho de presentar, individual o colectivamente, a los órganos de soberanía o a cualesquiera autoridades peticiones, representaciones, reclamaciones o quejas para la defensa de sus derechos, de la Constitución, de las leyes o del interés general. En el apartado 2 del mismo artículo constitucional, en una innovación introducida en la secuencia de la revisión constitucional de 1989, consagrarse la posibilidad de, en ciertas condiciones a fijar por ley, peticiones presentadas colectivamente a la Asamblea de la República ser apreciadas por el Plenário.

⁸²⁸ Cfr. JORGE MIRANDA, A Constituição de 1976, p.466.

⁸²⁹ Sobre el derecho de esclarecimiento público Cfr. el artículo 48, 2 de la Constitución. El cumplimiento por parte del Estado en el ámbito de las revisiones constitucionales del deber correspondiente tiene traducido en el reconocimiento del carácter público de las sesiones de la Asamblea de la República (lo que traduce además un principio general de organización del poder político previsto en el artículo 119, 1 de la Constitución) y en la publicación del *Diário da Assembleia da República* conteniendo en una serie las actas de las sesiones plenarias y en otra serie las actas de las reuniones de la Comisión Eventual de Revisión Constitucional de la Asamblea de la República.

⁸³⁰ Los derechos de sufragio y de acceso a los cargos públicos, ejercidos con referencia a la Asamblea de la República, o aún la participación en partidos políticos con asiento en la Asamblea de la República, expresan un concepto de participación política más amplio que lo adoptado.

La participación política que se concreta en materia de revisión constitucional por vía del ejercicio del derecho de petición caracterizase:

- (i) como una participación *no vinculante* que se limita a influenciar la posición de la Asamblea de la República, nombradamente, cuanto a la apertura de un proceso de revisión constitucional, a la previsión de una nueva solución constitucional, a la revocación de un precepto constitucional, al perfeccionamiento de soluciones ya consagradas, a la no consagración de determinadas alteraciones constitucionales ya en discusión ⁸³¹;
- (ii) como una participación *cooptativa* (Baptista Machado) que presupone una relación de colaboración entre los ciudadanos y el órgano de revisión constitucional.

Puede además presentarse especialmente bajo las siguientes formas:

- (i) la de una *participación petitória*, por la cual se dirige a la Asamblea de la República un pedido de apertura de un proceso de revisión constitucional o simplemente, en la pendencia de un proceso, la introducción de ciertas alteraciones constitucionales;
- (ii) la de una *participación para representación*, alertándose para la inoportunidad, para los inconvenientes, para la falta de corrección, o para la inconstitucionalidad de alteraciones constitucionales en discusión en la Asamblea de la República;
- (iii) la de una *participación para reclamación*, impugnándose junto de la Asamblea de la República y en la pendencia de un proceso de revisión constitucional (en cuanto aquél órgano mantenga el poder de revisión constitucional) la constitucionalidad o la conveniencia y oportunidad de un *acto destacable* o de

⁸³¹ Como subrayan GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA (Constituição Anotada, II, p.46) para que fuere vinculante carecía de apoyo normativo, sin lo cual serían manifestaciones apócrifas del poder político, al margen de la Constitución.

determinada alteración constitucional ya aprobada.

4. La posición del cuerpo electoral

El cuerpo electoral, integrando el conjunto de los ciudadanos portugueses considerados en la Constitución y en la ley hábiles políticamente y beneficiarios del derecho de sufragio, representa el Pueblo organizado en la forma considerada jurídicamente apta para formar y manifestar directamente una voluntad de expresión política.

La interferencia que el cuerpo electoral puede tener en los procesos de revisión constitucional es actuada particularmente en el momento o a partir del momento de la elección de los Diputados a la Asamblea de la República para una legislatura en la cual puede tener lugar, en los términos constitucionalmente previstos, una revisión constitucional.

Ésa interferencia del cuerpo electoral inmediatamente consiste en la determinación de la relación de fuerzas que se puede establecer en la Asamblea de la República a elegir y en vista de la revisión constitucional, haciéndose a partir de la consideración de las orientaciones de revisión constitucional que los partidos políticos presentan en sus manifiestos electorales y mediante las preferencias electorales por listas presentadas al sufragio por partidos políticos.

Mediatamente, ésa interferencia alcanza el propio sentido de la revisión constitucional a concretar. El sentido que la revisión constitucional puede tener en concreto es (en el marco de los manifiestos electorales presentados por los partidos políticos concurrentes y de una práctica de disciplina de voto dentro de los distintos grupos parlamentarios) dominado por la distribución de fuerzas dentro de la Asamblea de la República, siendo ésta distribución de fuerzas determinada desde luego y principalmente por el acto electoral respectivo.

En éste contexto las elecciones para la Asamblea de la República en un cuadro de posible ejercicio por éste órgano del poder de revisión constitucional, tiene un significado agravadamente positivo sobre la democraticidad del acto de revisión que se venga a practicar. No se trata solamente de la legitimación democrática del órgano de revisión constitucional, pero además de una legitimación popular *ex ante* de las alteraciones constitucionales que se vengan a aprobar. Para que se realice este otro efecto importa sin embargo que haya -en palabras de BAPTISTA MACHADO- *mobilización de los electores y la creación de una sociedad activa, interesada en la cosa pública, a través de una publicidad activa que fomente el debate de los problemas y el esclarecimiento de la opinión pública*⁸³².

Tal interferencia del cuerpo electoral y tal efecto democratizador adicional son sin embargo aleatorios, ya que, desde luego, los partidos políticos no se presentan vinculados jurídicamente al cumplimiento de las orientaciones trazadas en los manifiestos electorales, pudiendo cambiarlas, sin que a éso se hagan corresponder cualesquiera sanciones jurídicas⁸³³.

Además, tal aleatoriedad resulta subrayada delante de la posibilidad, prevista en el artículo 284,2 de la Constitución, de la Asamblea de la República asumir extraordinariamente poderes de revisión constitucional, en una Legislatura en principio no dedicada a la revisión constitucional. En tales situaciones, la elección de los Diputados a tal Legislatura no tiene un significado de control de las relaciones de fuerzas dentro de la Asamblea de la República establecida en vista de la revisión constitucional, a no ser cuando

⁸³² Tal corresponde a una mayor consolidación de la legitimidad democrática de los órganos de soberanía Cfr. BAPTISTA MACHADO, A Participação, p. 117-118.

⁸³³ Las sanciones que podrán ser aplicadas en tal caso podrán no obstante ser de orden política, pasando en último caso por la disolución de la Asamblea de la República por acto del Presidente de la República, como mecanismo de efectivación de la responsabilidad política.

luego en los manifiestos electorales alguno (algunos o todos) los partidos políticos concurrentes susciten la cuestión de la revisión constitucional y plantén el problema de la asunción extraordinaria del poder de revisión por la futura Asamblea.

Esta interpretación que apunta para la consideración del Pueblo, en cuanto *corpo electoral*, como sujeto activo de la revisión constitucional, plantea sin embargo la duda cuanto a saber se el cuerpo electoral es aún verdaderamente el Pueblo, considerado por si mismo, o se antes se vincula al Estado, siendo un su órgano ⁸³⁴ ⁸³⁵.

Ésta cuestión tiene una dimensión teórica que no cabe en éste momento profundizar. Sin embargo, en una perspectiva limitada de simples exégesis sobre la Constitución portuguesa actual ⁸³⁶, podemos concluir que el cuerpo electoral que se forma específicamente al efecto de las elecciones para la Asamblea de la República se presenta al mismo tiempo como *órgano del Pueblo* y *órgano del Estado*.

Tratase de un órgano del Pueblo en el sentido de que: (i) es compuesto por la *universalidad* de los miembros del Pueblo que disponen de capacidad de intervención política; (ii) dispone de un poder - el *poder electoral* - que es en la Constitución la expresión más efectiva del poder político que se reconoce al Pueblo; (iii) practica un acto -el *acto electoral*- que traduce una voluntad imputable al Pueblo, y considerada expresión directa y inmediata de la soberanía popular.

Presentase por otro lado -y simultaneamente- como órgano del Estado por cuanto: (i) sus miembros encuentranse vinculados al Estado, estando desde luego implicados en una relación de ciudadanía con el Estado; (ii) el poder electoral es creado o al menos organizado por el Estado; (iii) el ejercicio de ése poder verificase en momento

⁸³⁴ Por todos Cfr. JORGE MIRANDA, A Constituição de 1976, p.365 ss.

⁸³⁵ Otra cuestión que también se puede plantear es la de saber se la posición del cuerpo electoral no resultará disminuida delante de la posición que es reconocida en el sistema a los partidos políticos. A propósito Véase *infra*.

⁸³⁶ Tenendo en cuenta lo dispuesto, maxime, en sus artículos: 2; 3; 10; 48; 49; 111; 116; 136; 150; 152 a 155; 167,a); 225,2,c) y 288,h).

señalado por acto del Estado; (iv) el proceso electoral desarrollase con el concurso de otros órganos del Estado que lo viabilizan; (v) el Estado juzga de la regularidad y validez de los actos del proceso electoral como se de cualquier otro acto suyo se tratase; (vi) el acto electoral representa un factor esencial de la organización política democrática del Estado, dependiendo de él la constitución del órgano del Estado incumbido de la revisión constitucional y siendo jurídicamente imposible sin él concretarse una revisión constitucional⁸³⁷ ⁸³⁸. En síntesis el cuerpo electoral -estructural, orgánica, procesal y funcionalmente- presentase de tal modo asociado al Estado que de éste difícilmente puede ser separado o autonomizado radicalmente.

La consideración de que el cuerpo electoral se presenta simultáneamente como órgano del Pueblo y del Estado no tiene contra sí un argumento de incompatibilidad de acumulación de las dos posiciones. Nada impide que un órgano se refiera simultáneamente a dos entidades, bastando que éstas dos entidades se vinculen a la misma *idea de obra* o se dirijan al cumplimiento de idénticas (o complementarias) finalidades o atribuciones. Y es esto mismo que se pasa con el Pueblo y el Estado. El Estado y el Pueblo son realidades relativamente autónomas, bastando para tanto tener en consideración que siempre queda en abierto la posibilidad de la voluntad popular real

⁸³⁷ En éste sentido el poder electoral es un poder funcional. No se confunda todavía en éste punto el poder electoral que pertenece al cuerpo electoral en su conjunto con el derecho de voto que pertenece a cada uno de los miembros del cuerpo electoral. El poder electoral es funcional; el derecho de voto es libre.

⁸³⁸ Sobre la caracterización de los colegios electorales como verdaderos y propios órganos del Estado, JORGE MIRANDA (Constituição de 1976, p.396) defiende que no se vislumbra cualquier indicación clara en sentido positivo o negativo, aunque la propia inclusión de los principios generales de derecho electoral entre los principios generales de organización del poder político y su desarrollo parezcan inculcar que se trata efectivamente de órganos constitucionales. Contra J.J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA (Constituição Anotada, II, p.69) subrayan que no hay elemento ningún en la Constitución que permita considerar el cuerpo electoral como un *órgano del Estado*. El pueblo, en Estado Democrático, es la base fundamental de los poderes del Estado, pero éso no conduce a que el cuerpo electoral sea configurado como órgano del Estado.

no coincidir con la voluntad estatal. No se trata en todo caso, definitivamente, de realidades que puedan ser pensadas como antagónicas. Al contrario, entre ambas intercede una relación de integración que vincula estrechamente una a otra. El Estado (Estado persona jurídica o Estado aparejo) es una realidad subsidiaria relativamente al Pueblo en el sentido de que realiza finalidades que traducen necesidades colectivas o intereses comunes inherentes al Pueblo, pero que éste no es susceptible de concretizar por si mismo. El Estado existe interamente en función del Pueblo y sólo existe porque existe un Pueblo. En contrapartida el Pueblo es una realidad necesitada de Estado, pidiendole el suplimiento de sus insuficiencias, aceptando (en principio y hasta cierto punto) de un modo automático sus realizaciones y esperando de éste la continuación, en forma organizada y supra-ordenada, de su existencia. El Pueblo afirmase plenamente como ente colectivo por que, desde luego, cuenta con el Estado, curriendo el riesgo de sin él se atomizar.

En ésta orden de consideraciones, el cuerpo electoral representa el factor - o al menos, uno de los factores considerados más importantes en el ordenamiento portugués actual - de actualización de ésa relación de integración entre Pueblo y Estado. De ahí que se presente simultaneamente como órgano del Pueblo y del Estado.

5. El rechazo del referendum

En el sentido de que la Constitución no ha valorizado la posición del cuerpo electoral en el ambito de los procesos de revisión constitucional, puede apuntarse la orientación constituyente de se negar la posibilidad de en ésos procesos en algún momento -en la fase de iniciativa o de conclusión- intervenir un acto de referendum popular.

La Constitución, en la secuencia de la revisión constitucional de 1989, en su artículo 118, contiene la previsión del

referendum en cuanto medio por lo cual los ciudadanos electores empadronados en el territorio nacional son llamados a pronunciarse directamente sobre cuestiones de relevante interés nacional ⁸³⁹.

Sin embargo, en ese mismo artículo, en su apartado 3, determinase expresamente que son excluidas del ámbito del referendum, desde luego y entre otras materias, las alteraciones a la Constitución.

La cuestión del referendum ha sido desde la génesis de la Constitución tema de amplia discusión, habiendo mismo quién haya defendido la hipótesis de recurso a esa técnica independientemente de su no consagración expresa en la Constitución ⁸⁴⁰.

⁸³⁹ Antes, en la secuencia de la revisión constitucional de 1982, había ya sido previsto el referendum local - Cfr. artículo 241,3 de la Constitución.

⁸⁴⁰ El planteamiento del problema del referendum constitucional se ha verificado luego a propósito de la aprobación de la Constitución, habiendo el Partido Popular Democrático propuesto que la Constitución sería sometida a referendum en los quince días inmediatos al decreto de aprobación de la Asamblea Constituyente. Cfr. el texto de la propuesta in *POVO LIVRE*, nº 79, de 22 de enero de 1976. Sobre el debate parlamentario, a propósito cfr. *Diário da Assembleia Constituinte*, nº 104, de 15 de enero de 1976, p. 3359ss. A propósito cfr. JORGE MIRANDA, *Manual*, I, p. 345-346.

Posteriormente, para la defensa del referendum constitucional mismo sin consagración constitucional expresa en la doctrina cfr. AFONSO R. QUEIRÓ, *Da licitude*, p. 30 ss; BIGOTTE CHORÃO, *Perspectiva Jusnaturalista*, p. 44. Véase desde luego, a desencadenar el problema, la intervención parlamentaria de FRANCISCO SÁ CARNEIRO en enero de 1980 (*Diário da Assembleia da República*, I Legislatura, IV Sesión legislativa, nº 4, 12 de enero de 1989, p. 52 y 71). Contra por ejemplo cfr. JORGE MIRANDA, *Revisão Constitucional e Democracia*, p. 364ss; VILHENA DE CARVALHO, *O referendo nas Constituições Portuguesas*, in *Nação de Defesa*, nº 15, p. 101-102.

Para la consagración en la Constitución de la figura del referendum constitucional cfr. el proyecto de revisión constitucional presentado en 25 de abril de 1981 por diputados de la *Alliança Democrática*, en su artículo 287. Se proponía que el Presidente de la República oído el Consejo de Estado pudiese determinar una consulta al electorado sobre las alteraciones a la Constitución que hubiesen sido aprobadas por mayoría absoluta de los Diputados en efectividad de funciones, pero no se alcanzando una mayoría de dos tercios de los Diputados presentes (superior a la mayoría absoluta de los Diputados en efectividad de funciones). El referendum constitucional no podía, sin embargo, tener por objeto alteraciones a la Constitución en materias de repartición de atribuciones y competencias entre

La nueva norma constitucional sobre referendum ha aportado certidumbre jurídica en éste dominio, pero tuvo implícita una desconfianza cuanto a éste instituto y a las virtudes democráticas de su aplicación a la revisión constitucional. La posición del cuerpo electoral en el dominio de la revisión constitucional ha en todo caso resultado algo debilitada o al menos no reforzada.

órganos de soberanía o relativas al estatuto y elección de los titulares de los órganos de soberanía. Para este proyecto y otros textos preparatorios cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A Revisão Constitucional de 1982 (Texto e projectos)*, Lisboa, 1984. Cfr. aún BARBOSA DE MELO, CARDOSO DA COSTA e VIEIRA DE ANDRADE, *Estudo e projecto de revisão da Constituição*, Coimbra, 1981.

La propuesta de introducción del referendum constitucional de la Aliança Democrática, en el ámbito de la revisión de 1982, ha sido rechazada, habendose manifestado contra todas las demás formaciones partidárias.

Sobre el debate constituyente respectivo en sede de Comisión eventual de revisión constitucional cfr. *Diário da Assembleia da República*, II Legislatura, 2ª sessão legislativa, 2ª série, suplemento al n. 33, p. 642(25)ss, suplemento al n. 35, p. 740(2)ss y 2º suplemento al n. 77, p. 1456(38) y (39). La oposición a la introducción de ésa figura se ha basado en una posición de principio (nombradamente cuanto a la inalterabilidad de las normas definidoras del régimen procesal de revisión constitucional) o en consideraciones sobre la inconveniencia política de su consagración, habendo sido aún manifestada discordancia contra los términos de la propuesta.

El tema fué planteado de nuevo en el ámbito de la revisión constitucional de 1989, habendose propuesto en los proyectos presentados por diputados del CDS (proyecto 1/v) y del PSD (proyecto 4/v) la consagración del referendum en términos que admitían que tuviése por objeto la revisión constitucional y en los proyectos presentados por diputados del PS (proyecto 3/v) y del PRD (proyecto 9/v) pero nombradamente con rechazo del referendum constitucional. Para los mencionados proyectos cfr. *Diário da Assembleia da República*, separata 1/v, de 31 de diciembre de 1987. Ha vengado ésta última posición. A propósito cfr. *Diário da Assembleia da República*, V legislatura, 2ª sesión legislativa, 1ª serie, n. 83, p. 4027ss, n. 84, p. 4068ss, n. 85, p. 4239ss, y en la 2ª serie, n. 54/RC, p. 1800ss, n. 103/RC, p. 2922ss.

Doctrinalmente y en favor del referendum constitucional como forma de se sobrepasaren los límites materiales cfr. FRANCISCO LUCAS PIRES, *A Teoria da Constituição de 1978*, p. 172 ss; RUI MACHETE, *Os princípios estruturais da Constituição de 1976 e a próxima revisão constitucional*, in *Estudos*, p. 464.

6. La posición de los partidos políticos y de los grupos de interés

Cuando consideramos el Pueblo en forma organizada y en cuanto entidad con intervención en la revisión constitucional, no podemos dejar de considerar la posición de los partidos políticos⁸⁴¹.

Los partidos políticos presentanse en el ordenamiento constitucional portugués como estructuras organizativas del Pueblo, a las cuales incumbe concurrir democráticamente para la formación (organización y expresión) de la voluntad popular y la organización del poder político⁸⁴².

En el sentido de que concurren determinadamente para la organización del poder político, y de que por ésa vía tienen interferencia en la revisión constitucional, determinase en el artículo 154 de la Constitución que las candidaturas a elecciones para el órgano de revisión constitucional -la Asamblea de la República- deben ser presentadas por los partidos políticos⁸⁴³.

Los partidos políticos gozan así del exclusivo de la organización de las candidaturas a elecciones para Diputados a la Asamblea de la República, pertenecendoles también fijar en los respectivos manifiestos electorales las grandes orientaciones que se comprometen, delante del electorado, a seguir en la legislatura siguiente y así también - cuando sea caso de éso - las orientaciones a seguir en la revisión constitucional que se juzga necesario concretar en tal legislatura.

Los datos iniciales sobre una eventual revisión constitucional a realizar en la siguiente Legislatura y que desde luego

⁸⁴¹ Sobre los partidos políticos en el ordenamiento portugués Cfr. como obra de referencia: MARCELO REBELO DE SOUSA, *Os Partidos Políticos no Direito Constitucional Português*, Braga, 1983.

⁸⁴² Cfr. artículos 10,2 y 51,1 de la Constitución.

⁸⁴³ Ésto sin perjuicio de éstos se poderen presentar aisladamente o en coligación o de sus listas integren ciudadanos no inscribidos en los respectivos partidos.

sean lanzados por los partidos políticos en la campaña electoral respectiva sirven inmediatamente para definir el cuadro de las alternativas sobre las cuales se puede pronunciar el cuerpo electoral.

Desde éste punto de vista, se el cuerpo electoral -en los términos antes referidos- tiene una interferencia en la revisión constitucional, los partidos políticos condicionan previamente los términos en que ésa interferencia se puede dar, desarrollando desde luego por éso una capacidad de influencia agravada.

Además, organizando las listas de candidaturas a Diputados, seleccionando al efecto las personalidades que acepten las orientaciones de fondo trazadas, y aún imponiendo disciplinas partidárias de voto en el transcurso de los trabajos de la legislatura, los partidos políticos gañan una posición de especial relieve que naturalmente se hace sentir también en el dominio de los procesos de revisión constitucional ⁸⁴⁴.

Cumple sin embargo esclarecer que en la Constitución se ha intentado retirar a los partidos políticos en materia de revisión constitucional alguna de la influencia que ejercen regla general dentro de la Asamblea de la República después de elecciones. Ésto patentizase particularmente en el capítulo de la iniciativa de revisión constitucional. En los procesos de revisión constitucional la iniciativa

⁸⁴⁴ Éste efecto de valorización de la posición de los partidos políticos y de desvalorización del cuerpo electoral es aún determinado por la adopción de un sistema de representación proporcional. En el sentido de que la representación proporcional adoptada en la Constitución portuguesa actual subraya la importancia de las máquinas partidárias disminuyendo la relación diputado-elector, de que puede llevar a la ruptura cuasi total de la relación diputado-elector a través del sistema de las substituciones de diputados por otro miembro de la lista y aún de que conduce a la oligarquía partidária y, en el límite, al Estado absoluto de partidos Cfr. ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA, Sistema eleitoral e sistema de governo, in Portugal - O Sistema Político e Constitucional, 1974-1987, Lisboa, 1989, p.285-286. En sentido proximo, Cfr. también LUCAS PIRES, Teoria da Constituição de 1976, p.280 ss. Sobre la prevalencia de los partidos políticos en el funcionamiento del sistema de gobierno, en cuanto realidad subrayada en la secuencia de la revisión constitucional de 1982 Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA, Os partidos políticos, p.618.

respectiva pertenece exclusivamente a los Diputados, diferentemente así de lo que se da con los procesos legislativos ordinarios, en los cuales la iniciativa puede pertenecer a los grupos parlamentarios, que surgen vinculados a los distintos partidos políticos con representación en la Asamblea de la República ⁸⁴⁵ ⁸⁴⁶. Hube en éstos términos una intención constituyente de se subrayar la componente de *representación popular* inmediata en desfavor de la componente de *representación partidaria* en la Asamblea de la República ⁸⁴⁷, considerandose representantes de los ciudadanos portugueses los Diputados por si mismos y no en cuanto vinculados a partidos políticos.

Sin embargo de los partidos políticos serén constitucionalmente concebidos como simples instancias intermedias de organización de candidaturas, en materia de revisión constitucional su influencia no se agota con el completamiento del proceso electoral respectivo. Ésa influencia continuará a ser activada a través de la utilización de los canales de comunicación (y de solidaridad) diputado-partido, persistiendo aún más inmediatamente (o a un nivel institucional) por medio de los grupos parlamentarios en las fases de los procesos de revisión constitucional siguientes a la de iniciativa.

Posición menos relevante que la que detienen los partidos políticos, pero aún así activa, es la que pertenece a otras estructuras o grupos intermedios con vocación para el debate de las cuestiones constitucionales y políticas ⁸⁴⁸ ⁸⁴⁹.

⁸⁴⁵ Cfr. artículos 285,1 y 170,1 de la Constitución.

⁸⁴⁶ Sobre los grupos parlamentarios como agrupamiento de los Diputados elegidos por cada partido o coligación de partidos. Cfr. artículo 183 de la Constitución.

⁸⁴⁷ Sobre la bivalencia del concepto de representación política en la Asamblea de la República. Cfr. JORGE MIRANDA, *Sistema partidario*, in *Enciclopédia Portugal Moderno - Instituições*, Lisboa, 1991, p.107.

⁸⁴⁸ En éste punto imponese una referencia particular a la posición de las grandes Confederaciones patronales y laborales.

⁸⁴⁹ En la Constitución de 1976 el fenómeno de los grupos de interés fué particularmente considerado en el dominio de la Constitución económica. En todo

La capacidad de influencia de algunas de éstas estructuras en el dominio de la revisión constitucional es en algunos casos significativa. Ésa influencia puede ejercerse a distintos niveles: al nivel de la formación de la *opinión pública constitucional*; al nivel de los partidos políticos, con los cuales muchas veces mantienen relaciones de especial complicidad (sin olvidarnos que en otros casos se sujetan a una relación de dominio o de influencia por parte de ciertos partidos políticos - lo que les retira una capacidad de influencia autónoma)⁸⁵⁰; y al nivel del aparato institucional estatal, con su participación en órganos de concertación social cuyas posiciones gozan en algunos casos (pero no especialmente en materia de revisión constitucional) de autoridad considerable.

No será en todo caso de tornar extensible al dominio de la revisión constitucional el derecho que la Constitución atribuye a las comisiones de trabajadores y a las asociaciones sindicales de participaren en la elaboración de la legislación del trabajo⁸⁵¹, no perteneciendo a éstas entidades el derecho de seren oídas sobre las alteraciones constitucionales respetantes a materia laboral⁸⁵². Para tanto será de considerar que el concepto de *legislación laboral* que ha prevalecido se vincula particularmente a la legislación ordinaria⁸⁵³.

caso - y como subraya LUCIA AMARAL (Grupos de Interesse, in Nos Dez Anos da Constituição, Lisboa, 1987, p.83) el tema no se restringe a la Constitución económica y sobrepasa el dominio de cualquier Constitución política, porque en régimen de libertad de asociación nada impide que los grupos se organicen y hagan valer sus puntos de vista en otros dominios que no el estrictamente económico y porque la verificación empírica de que los entes sociales ejerzen poder no puede dejar de parecer profundamente ajena a la concepción de "poder" y de "poder político" subyacente a la propia idea de Constitución.

⁸⁵⁰ Cfr. a propósito por ejemplo: JOSÉ MÁRIO FERREIRA DE ALMEIDA, Grupos de Interesse e Representação Política, in RJAAF DL, nº8 - 1986, p.194.

⁸⁵¹ Cfr. artículos 54,5,d) y 56,2,a) de la Constitución.

⁸⁵² En éste sentido Cfr. JORGE MIRANDA, Manual, II, p.166.

⁸⁵³ J.J.GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA (Constituição Anotada, I, p.300-301) definiendo el ambito de la noción de *legislación del trabajo* consideran estar ahí abarcada toda y cualquier producción normativa (sobretudo legislativa), incluyendo la aprobación de convenciones internacionales, que verse aspectos del

Una intención constituyente más amplia de se sometieren las alteraciones constitucionales en materia laboral a la participación de las comisiones de trabajadores y de las asociaciones sindicales obligaria a la utilización de una fórmula de alcance más largo, a la semejanza de lo que se hace en favor de otras entidades en otras partes de la Constitución ⁸⁵⁴.

7. El Estado y la revisión constitucional. Consideraciones generales

a) Sin embargo de la posición referencial que detiene el Pueblo en materia de revisión constitucional, el Estado presentase en el ordenamiento portugués -y tal como, en teoría, hemos concluido- como el verdadero y unico depositario del poder de revisión constitucional, siendole reconocida en exclusivo una capacidad dispositiva sobre la Constitución formal.

En la Constitución portuguesa actual, el poder de revisión constitucional presentase claramente como un poder del Estado desde tres ángulos o puntos de vista: de un punto de vista funcional, organico y de encuadramiento jurídico. Funcionalmente, tratase de un poder estatal por cuanto se refiere a una actividad que tipicamente incumbe al Estado realizar, esto és a la actividad normativa de auto-organización del Estado y de ordenación de la vida política que se desarrolla en su seno. Además, organicamente, su estatalidad resulta de ser un poder que cabe en la competencia de un órgano estatal - la Asamblea de la República. Por fin, y del punto de vista de su encuadramiento jurídico, el poder de revisión constitucional es

estatuto jurídico de los trabajadores y de las relaciones de trabajo en general, incluyendo las que tengan a ver con los derechos constitucionalmente reconocidos a los trabajadores, sea a título de "derechos, libertades y garantías", sea a título de "derechos económicos, sociales y culturales". Éstos Autores no se refieren todavía expresamente a una tal participación en procesos de revisión constitucional.

⁸⁵⁴ Así cuanto a las Regiones Autónomas Cfr. artículo 231,2 de la Constitución.

concebido como un poder estatal en la medida en que se afirma y desarrolla en el cuadro del ordenamiento jurídico-constitucional del Estado. Es un poder concebido por ése ordenamiento constitucional, que debe conformarse con sus determinaciones, que tiende a producir los efectos por éste queridos, que actua sobre él y que beneficia de la tutela que él está pronto a dar.

b) Los fundamentos para el reconocimiento de tal posición al Estado tendrán sido por supuesto los mismos que en general siempre se invocan para se configurar la revisión constitucional como función estatal. Así, será luego de referir el argumento de que el Pueblo, multitudinariamente considerado o mismo organizado unitariamente en cuerpo electoral, no dispone, por naturaleza, de condiciones para poder desarrollar completamente una actividade de normación.

Además, ha sido considerado que la función de revisión constitucional es de indole especializada, y ésa especialización no es compatible con la vaguedad de las posiciones que el Pueblo es capaz de expresar directamente.

El Estado, con su aparato institucional, fué concebido, de éste modo, como la instancia capaz de suplir la inhabilidad del Pueblo para elaborar cuerpos normativos completos, tecnicamente correctos y sistematizados.

Hay también que tener presente que la necesidad de se asegurar la certidumbre y seguridad jurídico-constitucionales tendrán apuntado para el Estado como entidad con capacidad dispositiva exclusiva sobre la Constitución formal, ésto particularmente en sociedades - como la portuguesa - en las cuales, por seren marcadas siempre en alguna medida por la conflictualidad política y por una tendencia para la afirmación de tendencias de ruptura, ni siempre es facil o siquiera posible decir cual es el derecho *puesto* directamente por el Pueblo. El Pueblo, por su multipolaridad y en resultado de la

existencia en su seno de germen de disociación, ha confiado en la función integradora del Estado y en su capacidad para sintetizar su querer político-constitucional.

Por fín, refírase que, en sus aspectos de detalle, la revisión constitucional no capta la atención del Pueblo en general, habiendo obligado ésa indiferencia más o menos generalizada a un suplimiento estatal. El Pueblo, descansando en el Estado y confiando en él, limitase a exigir el respeto de las grandes orientaciones constitucionales que en determinado momento defiende y, para garantizar éso y en perspectiva democrática, a exigir su representación en el aparato estatal ⁸⁵⁵.

Considerando en seguida el aparato institucional del Estado portugués en lo que respeta a la función de revisión constitucional, comenzaremos por analizar la posición de la Asamblea de la República y del Presidente de la República, teniendo presente después las demás realidades orgánicas estatales que son excluidas de una intervención o participación formal en los procesos respectivos.

8. La Asamblea de la República y el poder de revisión constitucional

a) En el ámbito del Estado, la Asamblea de la República presentase como el órgano de revisión constitucional, pertenecendole privativamente - como se consigna en el artículo 164, alinea a) de la Constitución - aprobar las alteraciones a la Constitución, en los términos de los artículos 284 a 289.

El reconocimiento de la Asamblea de la República como el único órgano con competencia para la práctica de actos de revisión constitucional se ha fundado en la consideración de que se trata de la

⁸⁵⁵ Sobre las interrelaciones entre Estado y Pueblo y sobre la intercedencia del cuerpo electoral Véase *supra*.

asamblea representativa de todos los ciudadanos portugueses ⁸⁵⁶ y de que está en causa un órgano que, por su base electiva, es susceptible de traducir la diversidad de opiniones que se confrontan en la Sociedad. Desde éste punto de vista, y en síntesis, la atribución a la Asamblea de la República del poder de revisión constitucional ha representado una exigencia de los principios de la soberanía popular y democrático.

La necesidad de se asegurar la mejor concretización posible del principio de la representación popular en materia de revisión constitucional, tendrá justificado a su vez que, en materia de iniciativa de revisiones se privilegiáse dentro de la Asamblea la posición de los Diputados en detrimento de la posición de los partidos políticos y mismo, hasta cierto punto, de los grupos parlamentarios ⁸⁵⁷. Se ha pretendido así, aunque solo puntualmente, -como ya subrayámos- valorizar la componente *representativa popular* inmediata en desfavor de la componente de *representación partidária* en la Asamblea de la República.

Intentase además asegurar que la Asamblea de la República sea el órgano que expresa de la forma más amplia posible la diversidad de opiniones que se afirman en la Sociedad. Tal significado habrá tenido, hasta cierto punto, la adopción de un sistema de representación proporcional, complementado por el método de la media más alta de Hondt. Este sistema y método orientanse para dar traducción a los resultados electorales en términos que permitan que se afirme en la Asamblea de la República una relación de fuerzas que sea tan proxima cuanto posible de la que se exprime en la Sociedad, aunque con beneficio para las fuerzas políticas más votadas y con relativo perjuicio para las fuerzas políticas menos votadas.

b) La Asamblea de la República presentase como un

⁸⁵⁶ Cfr. artículo 150 de la Constitución.

⁸⁵⁷ A propósito Véase *supra*.

órgano de estructura compleja que integra el *Plenário*, el Presidente y la Mesa, las Comisiones parlamentarias y, de cierto modo, también los grupos parlamentarios.

En el ámbito de procesos de revisión constitucional esa estructura configurase del siguiente modo: (i) el *Plenário* presentase como la estructura deliberativa a la cual pertenece en exclusivo aprobar definitivamente las alteraciones constitucionales ⁸⁵⁸; (ii) el Presidente de la Asamblea de la República con la coadyuvación de los demás miembros de la Mesa dirige y disciplina los trabajos parlamentarios de revisión constitucional; (iii) las comisiones parlamentarias, o específicamente, teniendo en cuenta los precedentes, una Comisión Eventual para la Revisión Constitucional prepara los trabajos del *Plenário* para efectos de este deliberar afinal sobre las alteraciones constitucionales proyectadas ⁸⁵⁹. Cuanto a los grupos parlamentarios, negativamente, caracterizanse por no disponer de capacidad ni de iniciativa de revisión constitucional, ni de presentación de propuestas de alteración a los proyectos de revisión de iniciativa de los Diputados ⁸⁶⁰, ni de iniciativa de asunción extraordinaria de poderes de revisión ⁸⁶¹. Su función oficial resumese, en una perspectiva que nos permite encararlos no solamente como una estructura de reflejo de intereses partidarios ⁸⁶², pero también como estructura favorecedora de la operatividad de la Asamblea de la República ⁸⁶³ ⁸⁶⁴, pertenecendoles: (i)

⁸⁵⁸ La exclusividad de ésta posición del *Plenário* resulta de su propia naturaleza, por ser la estructura en la cual participan todos los diputados y en que se actualiza plenamente su carácter representativo, así como por solamente en *Plenário* se poder formar la mayoría cualificada necesaria a la aprobación de las alteraciones constitucionales. En éste último sentido Cfr. JORGE MIRANDA, Manual, II, p.167.

⁸⁵⁹ Sobre la importancia de una tal Comisión Véase *infra*.

⁸⁶⁰ Cfr. J.J.GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, II, p.558.

⁸⁶¹ Cfr. JORGE MIRANDA, Manual, II, p.165, nota (2).

⁸⁶² A propósito Véase *supra*.

⁸⁶³ A propósito Véase *supra*.

⁸⁶⁴ Cfr. a propósito MARCELO REBELO DE SOUSA, *Os partidos políticos*, p.106.

participar en las comisiones que se constituan para efectos de revisión constitucional, indicando sus representantes; (ii) ser oídos en la fijación de la orden del día y interponer recurso para el Plenário de la orden del día fijada; (iii) solicitar a la Comisión Permanente de la Asamblea que promova la convocación de la Asamblea para efectos de apertura de un proceso de revisión constitucional o de continuación de los trabajos en curso, en circunstancias de urgencia.

c) El poder de revisión constitucional que cabe en la competencia de la Asamblea de la República caracterizase como un poder soberano. Ésta su característica fundamental, exprime la circunstancia de se tratar de un poder destinado a actualizar la idea de soberanía en la orden interna, dando expresión a la necesidad de el Estado expresar o representar la voluntad constituyente del Pueblo o sea el querer, uno y indivisible, del Pueblo sobre su existencia y destino, considerados en sus aspectos más relevantes o fundamentales. Las referencias dispersas en la Constitución sobre la voluntad popular y soberanía popular consideradas en su relación con el Estado, apuntan en éste sentido ⁸⁶⁵.

Por otro lado, tratase de un poder soberano por incumbir específicamente a la Asamblea de la República en cuanto órgano del Estado cualificado como *órgano de soberanía*, o sea como un órgano que más inmediatamente expresa la voluntad popular, vinculando a sus posiciones o determinaciones los demás órganos del Estado.

Acrece que éste poder de revisión constitucional se puede caracterizar como un poder constituyente. En éste sentido pertenece actuar sobre la Constitución, interfiriendo decisivamente en la regulación de aspectos fundamentales del mundo-de-vida político y dejando en su dependencia los demás poderes públicos que tienen intervención en la vida política

No obstante el poder de revisión constitucional de la

⁸⁶⁵ En éste sentido Cfr. desde luego los artículos 1 a 3 de la Constitución.

Asamblea de la República se presentar como un poder soberano y constituyente, tal no significa -como ya por diversas veces señalámos- que sea también concebido como un poder inicial, autónomo y omnipotente, que se encuentra a la libre disposición de quién lo ejerce. En cuanto poder soberano, él tiene la margen de manobra que, desde luego y principalmente, la Constitución le señala, debiendo ejercerse -de acuerdo con las fórmulas de los artículos 3,1 y 111 de la Constitución- según las formas previstas en la Constitución o en los términos de ésta. Ése poder de revisión constitucional es así un *poder jurídicamente vinculado* en el sentido de que se fundamenta, es conformado y se encuentra sometido al derecho.

Sin embargo, no es un poder concebido constitucionalmente como un poder estrictamente vinculado, pero antes como un *poder discrecional*. Con el subrayar de su característica discrecionalidad se quiere decir que no es un poder que en unas circunstancias previstas normativamente debe necesariamente ser ejercido o que, delante de la verificación de ciertos presupuestos también normativamente fijados, debe conducir a la práctica de un acto con un contenido anticipadamente determinado en normas aplicables. Es antes un poder que beneficia de libertad de deliberación, aunque se trate aquí de una libertad constitucionalmente contenida. El poder de revisión constitucional afirmase como un poder al cual sin embargo de los límites temporales, circunstanciales, formales y procesales y materiales que se le imponen, cabe determinar el cuando, el como y el contenido de la revisión constitucional, de acuerdo con criterios de oportunidad y conveniencia política. Más concretamente, es un poder que, una vez sobrepasado el límite temporal que le es señalado y en circunstancias de normalidad constitucional (o en circunstancias que no sean declaradas como de anormalidad constitucional), puede a todo tiempo determinar las modificaciones en la Constitución que se consideren convenientes, hacendolo con las solemnidades procesales y formales especialmente fijadas constitucionalmente y posiblemente

con otras que su titular entienda deber acrecentar, así como en términos que solamente no pueden perjudicar la identidad de la Constitución y en general los principios jurídico-políticos considerados fundamentales en el ordenamiento y en el momento en causa. Substantivamente, la discrecionalidad del poder de revisión constitucional traduce en que, adentro del espacio de libertad de deliberación constituyente trazado por los límites materiales a él apuestos, puede la Asamblea de la República concretar las modificaciones constitucionales que entienda necesarias, con el *fin* de se asegurar el perfeccionamiento de las soluciones consagradas en la Constitución, su adecuación a las nuevas exigencias de la realidad constitucional, la normatividad de la Constitución, la estabilidad constitucional, la evolución del ordenamiento o el desarrollo constitucional, la certidumbre y la seguridad jurídicas.

d) Para efectos de caracterización de éste poder de revisión constitucional cabe además precisar cual es la relación que se puede establecer entre ése poder de la Asamblea de la República y el poder constituyente originario de la Asamblea Constituyente, que estuvo en la origen de la Constitución de 1976.

La cuestión puede desde luego ser planteada en términos de se saber se el poder de revisión constitucional es concebido como una continuación del poder constituyente originario, traduciendo la perpetuación en el tiempo de éste, o se, al contrario, es algo de distinto del poder constituyente originario, siendo su realidad inconfundible con la de éste y perfectamente autonomizable.

En éste punto, podemos distinguir la situación del poder relativo a la primera revisión constitucional y del poder relativo a las revisiones siguientes, considerando al efecto que la Constitución, en su versión originaria de 1976, era, en algunos aspectos, una Constitución necesitada de revisión a partir de la II Legislatura ⁸⁶⁶.

⁸⁶⁶ Sobre la necesidad de la primera revisión constitucional Cfr. *supra* .

En la primera revisión constitucional, la relación entre el poder constituyente originario y el poder de revisión constitucional revelabase más fuerte, ya que éste estaba pensado en vista de la necesidad de perfeccionamiento de la Constitución. El poder de revisión constitucional sería entonces, de un punto de vista político-funcional o finalístico, una continuación del poder constituyente originario, cabendole hacer lo que éste no había podido hacer luego en un primeiro momento, en razón de las circunstancias políticas de ése momento, o sea, consagrar, una vez finalizado el proceso revolucionario, una organica de poder político plenamente democrática.

En contrapartida, la relación entre el poder constituyente originario y los poderes relativos a las revisiones constitucionales siguientes, sería menos intensa ya que no se preveía anticipadamente la necesidad de ejercicio de éstos en vista del perfeccionamiento de determinadas soluciones en ella originariamente consagradas de modo insatisfactorio. El poder relativo a las siguientes revisiones constitucionales afirmase y ejercitase en función de intereses o necesidades que solamente se revelan con posterioridad relativamente a la entrada en vigencia de la Constitución, no habiendo ni pudiendo, por naturaleza, haber sido considerados por el legislador constituyente originario.

En todo caso, debe subrayarse que el poder de revisión constitucional, en todas sus manifestaciones (y así también el poder relativo a la primera revisión constitucional) presentase de un punto de vista jurídico como una realidad diferenciada, autónoma y inconfundible con la del poder constituyente originario.

En éste sentido es luego de concluir que el poder constituyente originario se ha agotado con la aprobación parlamentaria de la nueva Constitución. Acrece que el poder de revisión constitucional no fué concebido como jurídicamente sucesor del poder constituyente originario. Sintomático de éso es el hecho de que el

poder de revisión constitucional haya sido atribuido a un órgano radicalmente nuevo -la Asamblea de la República-, al cual desde luego funcionalmente asiste una lógica distinta de la que era propia de la mientras tanto disuelta Asamblea Constituyente. Aún más significativamente en tal sentido, es de tener presente que el poder de revisión constitucional no ha nacido inmediatamente en la secuencia de la disolución de la Asamblea Constituyente, ni siquiera en el momento de la entrada en funcionamiento del nuevo sistema de órganos de soberanía establecido por la Constitución (artículo 294 de la Constitución, versión inicial). El poder de revisión constitucional vigora discontinuamente o de modo intermitente, solamente se afirmando después de sobrepasado el límite temporal fijado en la Constitución (o después de practicado el acto de asunción extraordinaria de poderes previsto en el artículo 284, 2 de la Constitución) y, en general, hasta la concretización de un acto de revisión ⁸⁶⁷.

Tenemos entonces que hay una solución de continuidad entre el poder constituyente originario y el poder de revisión constitucional, así como entre los distintos poderes de revisión constitucional que en momentos diversos se pueden afirmar.

9. La posición del Presidente de la República

a) En los términos antes referidos, la Asamblea de la República concentra el poder dispositivo sobre la revisión constitucional. Ésto no quiere decir, sin embargo, que sea éste el único órgano con intervención en los procesos de revisión constitucional o con competencia para la práctica de actos relativos a la revisión constitucional.

En ésta orden de consideraciones, cabe luego una referencia

⁸⁶⁷ A propósito de éste punto, más circunstanciadamente Véase *infra*.

a la posición del Presidente de la República ⁸⁶⁸.

Tal posición, en los términos de lo dispuesto en el artículo 286, 3 de la Constitución, integra particularmente el poder de promulgación de la ley de revisión constitucional.

Tratase de un poder en elevado grado vinculado, ya que, como resulta expresamente del citado precepto constitucional el Presidente de la República no puede recusar la promulgación de una ley de revisión constitucional.

La prohibición de recusa de promulgación en todo caso no tiene un valor absoluto. Tal recusa podrá tener lugar en situaciones limite en que el acto que sea presentado al Presidente de la República para promulgación sufra de vicio a que corresponda como sanción o valor jurídico negativo la inexistencia jurídica. En éste tipo de situaciones, el Presidente de la República no tiene de promulgar un acto que no tiene la virtualidad de tener existencia jurídica como ley constitucional, no se encontrando obligado a promulgar lo que jurídicamente se puede clasificar como un *no-acto* ⁸⁶⁹ o como un acto solo aparentemente de revisión constitucional ⁸⁷⁰.

⁸⁶⁸ Sobre los poderes del Presidente de la República, en general cfr. monográficamente: ALFREDO BARROSO y JOSÉ VICENTE DE BRAGANÇA, O Presidente da República: função e poderes, Portugal - O Sistema Político e Constitucional - 1974/1987, Lisboa, 1989, p. 321ss; J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, Os poderes do Presidente da República, Coimbra, 1991; JORGE MIRANDA, Actos e funções do Presidente da República, in Estudos sobre a Constituição, I, Lisboa, 1977, p. 261ss. Además cfr. bibliografía sobre el sistema de gobierno citada *infra*.

⁸⁶⁹ Sobre las situaciones posibles de inexistencia jurídica de la ley de revisión Cfr. *infra*.

⁸⁷⁰ En sentido próximo, JORGE MIRANDA (Manual, II, p. 173-174) afirma que la verificación de los requisitos de cualificación compete al Presidente de la República a través de la promulgación. Y requisitos de cualificación de la ley de revisión serán el órgano competente, el tiempo de revisión o la competencia en razón del tiempo, la normalidad constitucional y la mayoría de revisión. Para este Autor, se el Presidente de la República considerar que falta cualquier de los requisitos, deberá no promulgar, cuando el acto provenga de otro órgano que no el Parlamento; no promulgar y devolver el decreto a la Asamblea, en las demás hipótesis. Rechaza por fin este Autor la posibilidad de, en caso de no cumplimiento

La duda que aquí se puede plantear es la de saber como se puede conciliar ésta posibilidad de recusa de promulgación con la circunstancia de el Presidente de la República no ser concebido como un órgano de fiscalización de la constitucionalidad. La Constitución, en general atribuye en exclusivo la competencia para emisión de juicios previos de constitucionalidad al Tribunal Constitucional. Cualquiera decisión del Presidente de la República de veto expresamente fundamentada en inconstitucionalidad de normas o actos normativos debe ser siempre vinculada a una decisión previa del Tribunal Constitucional emitida en el ambito de procesos de fiscalización preventiva de la constitucionalidad.

En la secuencia de éstas consideraciones la duda se agrava (o al menos no es superada) se consideramos que ésa incapacidad del Presidente de la República no puede en el caso de la revisión constitucional ser superada por una intervención del Tribunal Constitucional o sea, en especial, a través de una sentencia proferida en proceso de fiscalización preventiva que sirva de fundamento a un

de los requisitos de cualificación, el Presidente de la Republica promugarlo con ley ordinaria.

Esta ultima posibilidad es admitida, en ultimo caso, por J.J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, II, p. 561. En general estes Autores consideran poco razonable que, siendo la intervención del Presidente de la Republica constitucionalmente exigida, éste no tenga ningún medio de legitimamente se hurtar a la promulgación de leyes de revisión claramente inconstitucionales.

También MARCELO REBELO DE SOUSA (*O Valor Jurídico do Acto Inconstitucional*, I, Lisboa, 1988, p. 296) afirma que el Presidente de la República no está obligado a promulgar la ley constitucional inexistente.

La posibilidad de cualificación de un acto de revisión a que faltan requisitos constitucionales como ley ordinaria desconforme con la Constitución es admitida por I. MORAIS, J. M. FERREIRA d'ALMEIDA y R. LEITE PINTO, *Constituição*, p. 555.

J. J. PEREIRA GOMES (*A fiscalização da constitucionalidade da lei de revisão*, Lisboa, 1982) invoca aún el argumento de que la recusa de promulgación de una ley de revisión que no pueda ser, por se encontrar herida de vicios organicos formales y materiales, cualificada como tal es una obligación derivada del juramento presidencial de la Constitución.

veto por inconstitucionalidad. Es que la fiscalización preventiva de la constitucionalidad por el Tribunal Constitucional no puede tener como objeto *leyes constitucionales* ⁸⁷¹.

Independientemente de ésto, pensamos ser de matener la posición según la cual el Presidente de la República puede recusar la promulgación de un acto que jurídicamente no es o que solo pretensamente es de revisión constitucional, y que luego se presenta como inexistente jurídicamente. Es que tales situaciones de inexistencia jurídica además de ser de fácil determinación por representaren violaciones groseras del derecho vigente, son por definición invocables por quién quier que sea y a todo el tiempo, no les siendo debida obediencia.

Dentro de éstos parámetros, la competencia del Presidente de la República cuanto a la revisión constitucional, y en especial cuanto a la promulgación del acto respectivo, traduciendo la posición que a ése órgano es constitucionalmente reconocida como representante de la República Portuguesa ⁸⁷², integra fundamentalmente el poder de certificación solemne de que un determinado acto es un *acto de soberanía* -de la soberanía estatal portuguesa- y además es un acto de revisión constitucional que cumple los requisitos de cualificación respectivos ⁸⁷³.

⁸⁷¹ El artículo 278,1 de la Constitución determina que el Presidente de la República puede requerer al Tribunal Constitucional la apreciación preventiva de la constitucionalidad de cualquier norma constante de tratado internacional que le tenga sido sometido para ratificación, de decreto que le tenga sido enviado para promulgación como ley o como decreto-ley o de acuerdo internacional cuyo decreto de aprobación le tenga sido remitido para firma.

En el mismo sentido cfr. JORGE MIRANDA, Manual, II, p. 216. Dudosamente cfr. J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, Constituição Anotada, II, p. 561 y J. J. GOMES CANOTILHO, Direito Constitucional, p. 1146.

Considerando que las leyes constitucionales no pueden ser sometidas a fiscalización preventiva de su constitucionalidad a menos que se estea delante de un caso manifiesto y patente de inexistencia cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA, O Valor Jurídico do Acto Inconstitucional, I, p. 295.

⁸⁷² Cfr. artículo 123 de la Constitución.

⁸⁷³ En el sentido de que el poder de promulgación es un poder de cualificación

Ésta intervención del Presidente de la República en la revisión constitucional es así de sentido más declarativo que constitutivo. Su valor constitutivo simplemente es de afirmar en la medida en que se subraye que la promulgación de la ley de revisión representa, delante de lo consignado en el artículo 140 de la Constitución, una condición de existencia jurídica de las leyes de revisión constitucional.

b) La posición jurídica del Presidente de la República con referencia a la revisión constitucional, no debe ser definida solamente con referencia a su poder de promulgación de las leyes constitucionales.

Es aún de considerar, como teniendo posibles repercusiones en los procesos de revisión constitucional, el poder presidencial de disolución del órgano de revisión -la Asamblea de la República.

Ése poder, en los términos en que está previsto en los artículos 136, e) y 175 de la Constitución, presupone una substancial discrecionalidad política, pudiendo el Presidente de la República por vía de su ejercicio desarrollar una función de condicionamiento político ⁸⁷⁴.

Tal discrecionalidad tiene en todo caso como limite lo que representa una de las atribuciones políticamente más importantes del Presidente de la República y que es la de asegurar el regular funcionamiento de las instituciones democráticas ⁸⁷⁵.

auténtica de un acto como ley constitucional cfr. MIGUEL GALVÃO TELES, *Liberdade de iniciativa do Presidente da República quanto ao processo de fiscalização preventiva da constitucionalidade*, in *O Direito*, 1988, p. 41.

⁸⁷⁴ En sentido próximo J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Os poderes do Presidente da República*, Coimbra, 1991, p. 48. Para éstos Autores ése poder juntamente con lo de escogimiento de Primeiro Ministro (y de nombramiento de los demás miembros del Gobierno) y con lo de demisión del Gobierno distinguen el sistema de gobierno portugués de un sistema propiamente parlamentario. Trátase de *poderes efectivos* y no de poderes simplemente formales, como se pasa normalmente en los sistemas parlamentarios comunes.

⁸⁷⁵ Cfr. artículo 123 de la Constitución.

Dentro de éstos parámetros tenemos que el Presidente de la República puede mediante el ejercicio del poder de disolución de la Asamblea de la República interferir intencionalmente en procesos de revisión constitucional en curso, nombradamente para:

- (i) prevenir situaciones inminentes de producción de un acto de revisión constitucional inconstitucional o de sentido susceptible de venir a provocar situaciones graves de inestabilidad política;
- (ii) llamar el cuerpo electoral a pronunciarse a través de elecciones para la Asamblea de la República sobre modificaciones constitucionales proyectadas, con grave incidencia sobre el destino nacional ⁸⁷⁶;
- (iii) obligar al recomenzo del proceso de revisión constitucional, cuando alteraciones constitucionales ya aprobadas, delante de una alteración de circunstancias, hayan dejado de merecer la concordancia de un grupo significativo de Diputados que las habían votado favorablemente ⁸⁷⁷;
- (iv) inviabilizar una revisión constitucional extraordinaria cuando, en medio del proceso respectivo, y también por fuerza de una alteración de circunstancias, sea posible concluir que no se verifica más una mayoría cuatro quintos de los diputados en efectividad de funciones que sea favorable a tal revisión.

La eficacia política de este poder del Presidente de la República en sede de revisión constitucional es en todo caso de alcance limitado. En éste sentido es de subrayar que el ejercicio de ése poder tiene solamente el significado de una *tentativa* de interferencia presidencial del Presidente de la República, que puede ser puesta definitivamente en causa cuando en la Asamblea de la República salida de nuevas elecciones se venga a confirmar la posición asumida por la

⁸⁷⁶ Ésto como contrapartida para el rechazo constitucional expreso de referendun sobre alteraciones constitucionales.

⁸⁷⁷ Tal hipótesis solamente puede concretarse caso el proceso de revisión constitucional en curso no haya concluido, quedando por aprobar otras alteraciones constitucionales inicialmente proyectadas.

anterior Asamblea. En éste ultimo caso la iniciativa presidencial produce unicamente un efecto dilatorio sobre la revisión constitucional en curso.

10. El Gobierno de la República y la revisión constitucional

La Asamblea de la República y el Presidente de la República, en los términos antes referidos, son los unicos órganos de soberania a los cuales constitucionalmente es reconocida competencia para intervenir autonomamente en los procesos de revisión constitucional, excluyendose la intervención autónoma de cualesquier otros.

La exclusión de la participación del Gobierno de la República va mismo al punto de no se permitir constitucionalmente que por si o por sus miembros tenga iniciativa de revisión constitucional, la cual pertenece en exclusivo -como ya subrayámos- a los Diputados a la Asamblea de la República.

Además debe considerarse excluida la participación del Gobierno que participe en los trabajos parlamanterios sobre la revisión constitucional, no teniendo intervención en su discusión ⁸⁷⁸.

Discutese, sin embargo, se en el proceso de revisión constitucional hay lugar a un acto de refrenda ministerial o del Gobierno, sancionandose la falta de refrenda con la inexistencia jurídica del acto de revisión constitucional.

Cuanto a éste punto, ni la Constitución es clara ni la doctrina es pacifica ⁸⁷⁹, ni tampoco la practica de revisión

⁸⁷⁸ Así cfr. J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, II, p. 560.

⁸⁷⁹ Contra la necesidad de refrenda ministerial cfr. J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, II, p. 561; JORGE MIRANDA, *Manual*, II, p. 169-170. En favor de la necesidad de refrenda ministerial cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA, *O Valor Jurídico do Acto Inconstitucional*, I,

constitucional es uniforme ⁸⁸⁰.

El artículo 143 de la Constitución determina que recesitan de refrenda del Gobierno, entre otros actos del Presidente de la Republica, la promulgación de las leyes, de los decretos-leyes y de los decretos reglamentares. Malgrado no se incluí aquí una referencia expresa a las leyes constitucionales podíamos ser llevados a proceder a una interpretación extensiva de ésta norma constitucional, considerando que la referencia ahí hecha a *leyes* vale también para las leyes constitucionales, como además valerá (y ahí indiscutiblemente), por ejemplo, para las leyes organicas. En todo caso, entendemos no prohiar ésta posición, concluyendo por la desnecesidad de refrenda sobre la promulgación de las leyes constitucionales por dos ordenes complementarias de razones: porque la Constitución no establece un principio general de refrenda ⁸⁸¹ y sobretudo porque, aunque implícitamente, ha prevalecido constitucionalmente una lógica de exclusión de la intervención del Gobierno en el proceso de revisión constitucional ⁸⁸² o de accentuación de la reserva de competencia de la Asamblea ⁸⁸³.

Sin embargo de lo que acabamos de decir, podemos en todo el caso afirmar que el Gobierno tiene o puede tener alguna influencia aunque *indirecta* en la revisión constitucional.

En este punto serán de tener presentes particularmente las

p. 293. En este ultimo sentido cfr. aún JOSÉ PAULO VIEIRA DUQUE (A Referenda Ministerial, in RJAAPDL, nº 11 e 12, 1989, p. 137) que, no obstante, puntualiza que se trata aquí de refrenda sobre acto de promulgación obligatória, lo que lo convierte en un acto debido.

⁸⁸⁰ La promulgación Ley Constitucional 1/89, de 8 de julio ha beneficiado de refrendo ministerial, pero no hubo refrendo de la promulgación de la Ley Constitucional 1/82.

⁸⁸¹ Sobre la inexistencia de un principio general de refrenda cfr. JORGE MIRANDA, Manual, II, p. 170; J. PAULO VIEIRA DUQUE, A Referenda Ministerial, ob. loc. cit.

⁸⁸² Así, J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, Constituição Anotada, II, p. 561

⁸⁸³ Así, JORGE MIRANDA, Manual, II, p. 170

situaciones en que un determinado partido político dispone de mayoría absoluta en la Asamblea de la República y, por éso, ha sido desde él que se ha formado el Gobierno. Siendo el Primero-Ministro, al mismo tiempo, el Jefe del partido político con representación maiorit aria absoluta en la Asamblea de la República, podemos tener entonces que éste y su Gobierno, en función de intereses específicos de gubernación puede influenciar la posición a adoptar en mat ria de revisión constitucional por los Diputados de su partido político. Cuestionase sin embargo se en tal caso la interferencia tiene su origen en el Gobierno o antes en el partido político dominante. La duda plantease en razón de una confusión de posiciones, no siendo posible divisar se la intervención de determinadas entidades se hace en la cualidad de miembro del Gobierno o antes en la cualidad de miembro del partido político dominante. En todo caso, esa interferencia no presentará un alcance jurídico, pero solamente político, resultando unicamente de las relaciones de fuerza verificadas en cierto momento.

11. Los Tribunales y el Tribunal Constitucional delante de la revisión constitucional

La exclusión de la participación de los tribunales, en general, y del Tribunal Constitucional, en especial, en el proceso de revisión constitucional es clara, particularmente se consideramos que éste proceso termina con la publicación del acto de revisión constitucional, estando excluida la posibilidad de antes de su publicación se someteren las normas constantes de leyes de revisión constitucional a fiscalización preventiva de la constitucionalidad ⁸⁸⁴. Los tribunales en general pueden ejercer un control incidental -en los casos sometidos a juzgado- de la constitucionalidad sobre las normas derivadas de revisión constitucional, no aplicando ésas normas cuando hayan sido producidas con violación del dispuesto en la Constitución

⁸⁸⁴ A propósito véase supra.

o en los principios en ella consignados ⁸⁸⁵. El Tribunal Constitucional, puede en sede fiscalización sucesiva, apreciar la constitucionalidad de esas normas, recusando en vía de recurso su aplicación a casos concretos con fundamento en su inconstitucionalidad o declarando, en proceso de fiscalización abstracta, su inconstitucionalidad con fuerza obligatoria general. En todo caso la intervención jurisdiccional solamente se podrá concretar ^{886 887} *a posteriori*, o sea, una vez publicado el acto de revisión.

Sin embargo, también los tribunales, en general, y el Tribunal Constitucional, en especial pueden tener influencia sobre la revisión constitucional, la cual es susceptible de darse por dos vías - por la vía concreta de los *precedentes judiciales* y por la vía abstracta de la simple existencia de mecanismos efectivos de *control de la constitucionalidad* de los actos de revisión constitucional y de sus normas. El órgano de revisión, cautelarmente, puede sentirse obligado a aprobar alteraciones constitucionales o a utilizar formas y procedimientos de actuación que de antemano sabe que corresponden o que no se oponen a una jurisprudencia constitucional constante, evitando así la práctica de un acto de revisión constitucional en términos que -aunque pudiesen ser considerados políticamente preferibles- podían conducir a la no aplicación judicial de sus normas o a una declaración de inconstitucionalidad. Además, abstractamente (y mismo que no hayan sido producidas cualesquier decisiones judiciales en materia de revisión constitucional), la simple previsión constitucional y la organización de medios de control efectivo de la constitucionalidad de los actos de revisión constitucional o de sus normas, conduce a que el órgano de revisión intente dar la aplicación más correcta posible de las normaciones constitucionales respectivas,

⁸⁸⁵ Cfr. artículo 207 de la Constitución.

⁸⁸⁶ Cfr. artículos 280 y 281 de la Constitución.

⁸⁸⁷ La admisibilidad de la fiscalización sucesiva abstracta y concreta de las normas derivadas de revisión constitucional es afirmada generalizadamente por la doctrina constitucional portuguesa.

y éste más una vez para se evitar la aplicación por vía judicial de sanciones

12. Las Regiones Autónomas y la revisión constitucional

a) El Estado portugués -tal como resulta inmediatamente de lo consignado en el artículo 6 de la Constitución- es concebido como un Estado unitario, aunque descentralizado y periféricamente regionalizado.

Los archipiélagos de los Azores y de la Madera constituyen regiones autónomas dotadas de estatutos político-administrativos y de órganos de Gobierno propios ⁸⁸⁸, fundamentándose su régimen político-administrativo particular en sus características geográficas, económicas, sociales y culturales y en las históricas aspiraciones autonomistas de las poblaciones insulares y visando su autonomía la participación democrática de los ciudadanos, el desarrollo económico-social y la promoción y defensa de los intereses regionales, así como el refuerzo de la unidad nacional y de los lazos de solidaridad entre todos los portugueses ⁸⁸⁹.

La autonomía de que disfrutaban las Regiones Autónomas es de índole político-administrativa, implicando para éstas la posibilidad de, por sí, mediante sus órganos, ejercer una función legislativa y administrativa.

Hay no obstante que subrayar que la afirmación de tal autonomía tiene como límite fundamental la idea de unidad y indivisibilidad de la soberanía del Estado, la cual no puede ser afectada en su integridad.

En ésta orden de consideraciones la autonomía político-administrativa de las Regiones Autónomas debe desarrollarse en el cuadro de la Constitución, de los estatutos político-administrativos

⁸⁸⁸ Cfr. artículo 6,2 de la Constitución.

⁸⁸⁹ Cfr. artículo 227,1 y 2 de la Constitución.

respectivos (aprobados, en la secuencia de iniciativa regional, por la Asamblea de la República) y de las leyes generales de la República, así como en estrecha articulación con el Estado, la cual es luego garantizada por la actuación de un Ministro de la República (que representa la soberanía de la República en la Región Autónoma respectiva) y también por relaciones de cierta dependencia que se establecen, maxime, con la Asamblea de la República ⁸⁹⁰.

b) Siguiendose y llevandose a las ultimas consecuencias la orientación de se atribuir en exclusivo la capacidad dispositiva en materia de revisión constitucional a la Asamblea de la República, verificase también la exclusión de la participación individualizada de las Regiones Autónomas -o más propiamente de sus órganos de gobierno propios- en los procesos de revisión constitucional. Incluso es de referir que las Regiones Autónomas, aunque dispongan de un poder de iniciativa estatutaria y legislativa, en general ⁸⁹¹, no benefician ya también de un poder de iniciativa de revisión constitucional, lo cual, como ya hemos visto, pertenece en exclusivo a los Diputados a la Asamblea de la República ⁸⁹².

Siendo la Asamblea de la República el órgano de representación global del Pueblo y teniendo en éste órgano asiento representantes de las poblaciones de las Regiones Autónomas -los Diputados elegidos por los respectivos círculos electorales- no tendría sentido -salvo se estudié en causa, que no está, un Estado de

⁸⁹⁰ Para una análisis más circunstanciada de estos aspectos véase *infra*, a propósito de los límites materiales.

⁸⁹¹ Cfr. artículo 229,e) y f) de la Constitución.

⁸⁹² En éste sentido cfr. J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, II, p. 558; JORGE MIRANDA, *Manual*, II, p. 165; Trátase en todo caso de una solución constitucional controvertida, habiendo sido presentada en el ambito de la segunda revisión constitucional una propuesta tendente a consagrar la iniciativa de revisión de los parlamentos regionales. Cfr. Proyecto de lei de revisão constitucional nº 10/v (presentado por los diputados Carlos Lális, Cecilia Catarino, Guilherme da Silva y Jardim Ramos, del PSD), in *Separata* nº 1/v del *Diario da Assembleia da República*, de 31 de Dezembro de 1987.

estructura federal- reconocer en el ambito de procesos de revisión constitucional una participación autónoma de las Regiones Autónomas.

No queremos, sin embargo, decir que en los procesos de revisión constitucional no deba, por exigencia de la propia Constitución, ser considerada la posición a propósito institucionalmente defendida por los órganos de gobierno propios de la Regiones Autónomas.

La Constitución, en su artículo 231, establece una exigencia de cooperación de los órganos de soberanía y de los órganos regionales, determinandose en su número 2 que los órganos de soberanía deberán oír siempre, relativamente a las cuestiones de su competencia respetantes a las Regiones Autónomas, los órganos de gobierno regional.

Ésta determinación, no estableciendo distinciones o derogaciones a su aplicación, aplicase obviamente también a la revisión constitucional, justificandose entonces que se considere la Asamblea de la República obligada a oír las Asambleas Legislativas Regionales (y también los Gobiernos Regionales) en los asuntos relativos a las Regiones Autónomas o a la autonomia regional que vengan a ser considerados en el ambito de los procesos de revisión constitucional ⁸⁹³.

⁸⁹³ Contra: J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, II, p. 560.

CAPITULO IV

LOS LIMITES DE LA REVISIÓN CONSTITUCIONAL

Sumario:

1. Indicación de secuencia
2. Los límites circunstanciales de la revisión constitucional.
3. Los límites temporales de la revisión constitucional
4. Los límites procesales y formales de la revisión constitucional
5. Los límites materiales expresos de la revisión constitucional.
Consideraciones generales
6. La independencia nacional como límite material
7. La unidad del Estado como límite material
8. La forma republicana de gobierno como límite material
9. La separación de las Iglesias del Estado como límite material
10. Los derechos, libertades y garantías como límite material
11. Los derechos de los trabajadores, de las comisiones de
trabajadores y de las asociaciones sindicales como límite material
12. La coexistencia del sector público, del sector privado y del sector
cooperativo y social propiedad de los medios de producción como
límite material
13. La existencia de planos económicos en el ámbito de una economía
mixta como límite material

14. El sufragio universal, directo, secreto y periódico y el sistema de representación proporcional como límites materiales
15. El pluralismo de expresión y organización política como límite material
16. La separación y la interdependencia de los órganos de soberanía como límite material
17. La fiscalización de la constitucionalidad como límite material
18. La independencia de los tribunales como límite material
19. La autonomía de las autarquías locales como límite material
20. La autonomía político-administrativa de los archipelagos de Azores y Madera
21. Los límites materiales no expresos
22. El problema del valor de los límites del poder de revisión constitucional

1. Indicación de secuencia

En el ordenamiento portugués actual la revisión constitucional presentase sujeta a distintas especies de límites que sirven, unos, para caracterizar la Constitución como rígida y, otros, simplemente para disciplinar la actividad de modificación de la Constitución.

Por cierto en ése cuadro de limitaciones asumen especial importancia aquellas que resultan expresamente de la Constitución. Empezaremos por les hacer una especial referencia, considerando entonces y sucesivamente los límites circunstanciales, formales, procesales y materiales que constitucionalmente están consagrados.

Además, no debemos olvidar los límites a la revisión constitucional que se encuentran implícitos en la Constitución. Algunos de éstos límites articulanse estrecha y inmediatamente con límites expresos, dándonos cuenta de la plenitud de sentido de éstos. El tratamiento de tales límites implícitos no podrá en éses términos dejar de ser asociado al que se hará de los límites expresos respectivos. Acrece sin embargo que otros límites podrán estar implícitos en la Constitución y afirmarse por sí propios, sin se vincularen a límites expresos. Éstes límites implícitos, juntamente con los demás que no resultan siquiera de la Constitución y que se vinculan a fuentes extra-constitucionales, serán tratados posteriormente bajo el tema genérico de los límites no expresos de la revisión constitucional.

Por fin, consideraremos el problema del valor jurídico de ésas distintas categorías, remitiendo siempre que tal se justifique para consideraciones teóricas a propósito inicialmente hechas y limitándonos a plantear el problema teniendo en cuenta los argumentos de la doctrina constitucional portuguesa y sobretodo las especificidades que a propósito presenta el ordenamiento portugués actual.

2. Los límites circunstanciales de la revisión constitucional ⁸⁹³

a) El artículo 289 de la Constitución, consagrando expresamente *límites circunstanciales de la revisión constitucional*, establece que no puede ser practicado ningún acto de revisión constitucional en la vigencia de *estado de sitio* o de *estado de emergencia*.

El *estado de sitio* y el *estado de emergencia* ⁸⁹⁴ son constitucionalmente concebidos, en general, como situaciones de anormalidad constitucional, en las cuales se admite la toma de medidas de carácter excepcional, que exorbitan del derecho común y que solamente son aceptadas en el ordenamiento en causa en vista de un rápido restablecimiento de la normalidad constitucional.

El *estado de sitio* y el *estado de emergencia* definen por respetaren a casos de agresión efectiva o inminente por fuerzas extranjeras, de grave amenaza o perturbación de la orden constitucional democrática o de calamidad pública ⁸⁹⁵.

La distinción entre el *estado de sitio* y el *estado de*

⁸⁹³ Sobre los límites circunstanciales de revisión en la Constitución de 1976 Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, p. 1134; J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, II, p. 291; JORGE BACELAR DE GOUVEIA, *Os limites circunstanciais da revisão constitucional*, in *Revista Jurídica*, nºs 11-12, 1989, p. 103ss; JORGE MIRANDA, *Manual*, II, p. 172; ISALTINO MORAIS, J. M. FERREIRA D'ALMEIDA, R. LEITE PINTO, *Constituição Anotada*, p. 558; MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional*, p. 75.

⁸⁹⁴ Sobre el régimen de los estados de sitio e de emergencia en el ordenamiento portugués actual Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, p. 1160ss; J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, I, p. 174 ss; P. CORREIA DAMASCENO, *Estado de Sitio e de Emergencia em Democracia*, Lisboa, s.d.; JORGE MIRANDA, *Manual*, IV, p. 310ss; CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Estado de Excepção*, Lisboa, 1984. Sobre el régimen legal del estado de sitio y de emergencia, además de la Constitución Cfr. Ley nº 44/86, de 30 de septiembre.

⁸⁹⁵ Cfr. artículo 19,2 de la Constitución.

emergencia asienta en la consideración de la mayor o menor gravedad de la situación de anormalidad constitucional verificada, debiendo corresponder el estado de sitio a las situaciones de mayor gravedad.

La declaración de *estado de sitio* o de *estado de emergencia* representa un acto de la competencia del Presidente de la República, dependiendo su emisión de la audición del Gobierno y de la autorización de la Asamblea de la República (o, cuando ésta no está reunida ni es posible su reunión inmediata, de la Comisión Permanente de la Asamblea de la República, mediante ratificación por el Plenário de la Asamblea de la República luego que sea posible reunirlo), así como de referenda ministerial ⁸⁹⁶.

La opción por la declaración de *estado de sitio* o de *estado de emergencia*, así como la elección de las medidas de excepción adecuadas a cada una de tales situaciones, está dependiente de la libre apreciación del órgano competente, sujetándose en todo caso el ejercicio de ése poder discrecional a la consideración del criterio fundamental de la proporcionalidad ⁸⁹⁷.

Entre las medidas excepcionales destinadas al restablecimiento de la normalidad constitucional, cuentanse la suspensión de la Constitución, que puede tener como objeto, dentro de determinados límites constitucionalmente establecidos, derechos, libertades y garantías, pero no ya las normas constitucionales relativas a la competencia y al funcionamiento de los órganos de soberanía y de gobierno propio de las regiones autónomas, ni las normas consagradoras de derechos y inmunidades de los respectivos titulares⁸⁹⁸.

Debemos por fin referir -en un breve relance sobre el régimen jurídico en cuestión- que la suspensión constitucional, concretándose a través de acto que permanece al margen de la

⁸⁹⁶ Cfr. artículos 137,d), 141 y 143 de la Constitución.

⁸⁹⁷ Cfr. artículo 19,4 de la Constitución.

⁸⁹⁸ Cfr. artículo 19 de la Constitución.

Constitución instrumental, representa la sola vicisitude que la Constitución admite sufrir en situación de *estado de sitio* o de *emergencia*⁸⁹⁹.

b) Una de las cuestiones jurídicas que plantea el artículo 289 de la Constitución es la de saber se ése limite circunstancial de la revisión constitucional se afirma solamente cuando se verifique una declaración formal y expresa de *estado de sitio* o de *estado de emergencia* o se se impone delante de la verificación de toda situación de hecho que objetivamente podía justificar tal declaración, mismo que ésta declaración no haya sido emitida.

Delante del elemento literal del artículo 289 de la Constitución, podemos responder a ésa cuestión inclinandonos para aceptar la orientación que considera la declaración formal y expresa del *estado de sitio* o del *estado de emergencia* como condición esencial para que se afirme el limite circunstancial. Es que en ése artículo determinase que no puede ser praticado ningún acto de revisión en la *vigencia de estado de sitio* o de *estado de emergencia*. La utilización de la expresión *vigencia* conducenos a asociarla a un acto de declaración del *estado de sitio* o del *estado de emergencia*. Es que, en la lenguaje jurídica, *vigencia* tienen particularmente los actos jurídicos. Y, para la Constitución, el acto que está previsto en materia de *estado de sitio* y de *emergencia* es, desde luego y fundamentalmente, el de su declaración. La expresión *vigencia* debe ser entendida relativamente a un acto previsto constitucionalmente y ése acto es aquél acto de declaración⁹⁰⁰.

⁸⁹⁹ Llevando más lejos éstas consideraciones podemos decir entonces que el limite circunstancial establecido en el artículo 289 de la Constitución trae implícito también un limite material que prohíbe que por revisión constitucional se determine la suspensión de la Constitución. Con un alcance que creemos distinto, MARCELO REBELO DE SOUSA (O Valor Jurídico do Acto Inconstitucional, I, Lisboa, 1988, p. 290) defiende que los limites circunstanciales son simultaneamente limites materiales textuales implícitos.

⁹⁰⁰ En sentido contrário podía invocarse el argumento de que existe una

Queda entonces simplemente por saber en que circunstancias puede ser afirmada la vigencia de la declaración de *estado de sitio* o de *estado de emergencia* para efectos de se considerar actual el correspondiente límite circunstancial a la revisión constitucional.

Para respondermos a esta cuestión debemos antes de más subrayar que la vigencia de ése acto y la consecuente operatividad de aquél límite se verifica cuando en concreto se cumplan los requisitos de existencia jurídica del acto y en cuanto se pueda afirmar su eficacia jurídica.

En éste sentido y para tanto, la declaración de *estado de sitio* o de *emergencia* debe por un lado traducirse en un acto del Presidente de la República intencionalmente (no fortuitamente) dirigido a tal efecto, y además debidamente refrendado por el Gobierno. Se éste acto fué producido por otra entidad que no el Presidente de la República estaría viciado de usurpación de poderes, a lo que correspondería como sanción o desvalor jurídico la inexistencia jurídica. Y se el acto no hubiéese beneficiado de refrenda ministerial sería aún inexistente jurídicamente delante de lo dispuesto en el artículo 143 de la Constitución.

La declaración del *estado de sitio* o de *emergencia* puede

obligación de declaración en caso de ocurrencia de situaciones de necesidad, considerándose que la no declaración podía significar su aprovechamiento para fines anticonstitucionales por los detentadores del poder o redundar en una especie de golpe de Estado por omisión constitucional. Para una afirmación de tal obligación Cfr. JORGE MIRANDA, Manual, IV, p. 316. Éste Autor subraya no obstante que simultáneamente se afirma la necesidad de declaración o de proclamación en la forma prevista en la Constitución. No es suficiente así la ocurrencia de los hechos, es necesario (por una elemental razón de seguridad y certidumbre jurídica) su reconocimiento y anuncio oficial.

En sentido distinto parece apuntar la posición defendida por MARCELO REBELO DE SOUSA (O Valor Jurídico do Acto Inconstitucional, p. 293), comprendiéndose así que considere inexistentes jurídicamente las pretensas leyes constitucionales aprobadas bajo coacción moral o en estado de necesidad, desde que el vicio tenga sido determinante en la deliberación de la Asamblea de la República y sea manifiesto y evidente.

aún ser considerada inexistente jurídicamente por razones de orden substantiva o material: cuando sea determinada y se vincule a una intención de suspender derechos libertades y garantías insusceptibles de lo seren, ésto es los derechos a la vida, a la integridad personal, a la identidad personal, a la capacidad civil y a ciudadanía, la no retroactividad de la ley criminal, el derecho de defensa de los arguidos y la libertad de consciencia y de religión ⁹⁰¹. En éste sentido, se comprende que la Constitución admita delante de una tal situación la posibilidad de ejercicio del derecho de resistencia ⁹⁰².

Por otro lado, deberá entenderse que la vigencia de la declaración y la operatividad del limite en causa depiende aún de la concurrencia para la emisión del acto de la voluntad concordante de la Asamblea de la República. De una autorización parlamentaria depiende la posibilidad del Presidente de la República practicar un tal acto. La Asamblea de la República interviene previamente para dar el consentimiento a su práctica con base en la apreciación de las circunstancias de interés público que pueden tornar conveniente o inconveniente ése ejercicio. La intervención de la Asamblea de la República, en los procesos de declaración del *estado de sitio* o de *emergencia*, es por demás importante para que consideremos que la concretización de ésa intervención es requisito de existencia jurídica del propio acto. La repartición de competencias que en ésta materia se establece entre el Presidente de la República y la Asamblea de la República debe ser observada, cabendo al órgano parlamentario dar la ultima palabra sobre la conveniencia y oportunidad política de la declaración de *estado de sitio* o de *emergencia*. Sin la concurrencia previa de la voluntad de la Asamblea de la República, expresa en una deliberación de su Plenário o de su Comisión Permanente, queda luego paralisada la formación del acto. Y, en caso de autorización de la Asamblea de la República concedida por su Comisión Permanente, la

⁹⁰¹ Cfr. artículo 19,6 de la Constitución.

⁹⁰² Cfr. artículo 21 de la Constitución.

posterior recusa de ratificación parlamentaria por el Plenário de ése órgano determina la caducidad de la declaración de *estado de sitio* o de *emergencia* y la consecuente pérdida de actualidad del limite circunstancial a la revisión constitucional.

En una otra orden de consideraciones, considerandose los requisitos de eficacia de la declaración de *estado de sitio* o de *emergencia*, del cumplimiento de los cuales también depende la operatividad del limite circunstancial a la revisión constitucional, hay desde luego que mencionar que ésa declaración, debendo revestir la forma de Decreto del Presidente de la República, debe aún ser publicada en el *Diario da República*, determinando el artículo 122,2 de la Constitución que la falta de la debida publicidad implica la ineficacia jurídica del acto.

Además es de considerar que la sobrevivencia jurídica del acto de declaración de *estado de sitio* o de *emergencia* depende de su no revocación y del no agotamiento del término final de su vigencia que le sea señalado. Una vez revocado el acto o en la fecha correspondiente a su término de vigencia, en cualquier caso ultrapasados quince días de vigencia, sin perjuicio de renovaciones constitucionalmente admitidas en ciertos casos ⁹⁰³, verificase la pérdida de actualidad del limite circunstancial de la revisión constitucional.

c) Otra cuestión jurídica que se puede plantear es la de saber cual es el alcance de la determinación contenida en el artículo 289 de la Constitución, según la cual *no puede ser practicado ningún acto de revisión constitucional en la vigencia de estado de sitio o de estado de emergencia*. Contienese ahí una prohibición de práctica de cualquier acto dentro de un proceso de revisión constitucional o antes y simplemente la prohibición de aprobación en la Asamblea de la República de alteraciones a la Constitución.

Respondiendo a ésta cuestión, entendemos que el artículo

⁹⁰³ Cfr. artículo 19,5 de la Constitución.

289 de la Constitución veda la posibilidad de verificación en la pendencia de *estado de sitio* o de *emergencia* de toda deliberación constituyente o otra decisión de los órganos de poder que pueda tener una repercusión substantiva en el acto final de revisión constitucional. Si el legislador constituyente en el artículo 289 no estuviere referendose a los actos en que se decompone el proceso de revisión constitucional pero antes al acto final de revisión constitucional no emplearia por cierto la expresión *ningún acto* de revisión constitucional, diciendo antes que no podria en tales situaciones concretarse una revisión constitucional. El legislador constituyente quise ir más lejos, prohibiendo no solamente la concretización de la revisión constitucional, pero también la práctica de sus actos preparatórios, que presenten en el proceso respectivo un valor constitutivo. La expresión utilizada *-ningún acto-* presupone la posibilidad de en el período restricto de tiempo en que puede vigorar la declaración de *estado de sitio* o de *emergencia* poderen ser practicados vários actos. Ora tal posibilidad solamente se puede dar dentro de un proceso de revisión constitucional, no siendo, obviamente, posible la práctica de varios actos finales de revisión constitucional en tan corto período de tiempo.

Subrayese en todo caso que no se podrá considerar prohibida la práctica de cualquier diligencia de revisión constitucional en las situaciones de excepción en causa. Estará prohibida especialmente la práctica de los siguientes actos:

- (i) asunción extraordinária del poder de revisión constitucional, al abrigo del dispuesto en el artículo 284,2 de la Constitución;
- (ii) el recibimiento de iniciativas de revisión constitucional;
- (iii) deliberaciones de la Comisión parlamentaria competente sobre sugerencias de aprobación de propuestas contenidas en proyectos de revisión constitucional y sobre textos de substitución;
- (iv) la aprobación por el Plenário de cualesquiera alteraciones a la

Constitución

- (v) la redacción final de las alteraciones de la Constitución aprobadas y de la ley que las reúne y la colocación de éstas en los locales propios de la Constitución ya que ésta tarea, no obstante deber contenerse dentro de los límites del pensamiento constitucional manifestado en la discusión y votación en plenario, no representa algo de puramente mecánico;
- (vi) la deliberación por el Plenario sobre reclamaciones presentadas relativamente a la redacción final de revisión constitucional preparada por la Comisión parlamentaria respectiva.

A su vez, será de admitir, en la vigencia de *estado de sitio* o de *emergencia* y en ámbito de procesos de revisión constitucional empezados antes de esa vigencia, la práctica de las siguientes diligencias:

- (i) creación en la Asamblea de la República, en los términos regimientales, de una Comisión Eventual de Revisión Constitucional, siendo que la simple existencia de ésta no tiene otras repercusiones además de las de organización parlamentaria;
- (ii) elaboración por tal Comisión y presentación al Plenario de la Asamblea de la República de informes que no tengan un efecto de progreso sobre el proceso de revisión constitucional;
- (iii) discusión no seguida de encerramiento, ni de votación en el Plenario de la Asamblea de la República fuera de la orden del día de las alteraciones a la Constitución proyectadas ⁹⁰⁴, siendo que tal no implica por sí cualquier tomada de posición final o acto de voluntad;
- (iv) la promulgación por el Presidente de la República de la ley de revisión constitucional ⁹⁰⁵;

⁹⁰⁴ Tal será de admitir desde que no perjudique la fase de discusión de las alteraciones constitucionales proyectadas a desarrollar luego que deje de funcionar el límite circunstancial en referencia.

⁹⁰⁵ En el sentido de que votada la revisión por la Asamblea nada impide que el

- (v) la simple publicación de la ley de revisión constitucional, cuando la aprobación de las alteraciones constitucionales se haya producido antes de la declaración de *estado de sitio* o de *emergencia*.

Precisando consideraciones debemos subrayar que un proceso de revisión constitucional no puede ser abierto en la vigencia de *estado sitio* o de *emergencia*. A su vez, se ya se encuentra abierto cuando éste *estado* sea declarado y comienza su vigencia entonces tenemos que el proceso de revisión constitucional debe suspender sus términos cuando llegue el momento en que sea de practicar uno de aquellos actos que sean susceptibles de tener una repercusión substantiva en el acto final de revisión constitucional. Por razones de certidumbre jurídica, será mismo deseable que sea, sin más, suspenso un proceso de revisión constitucional en curso luego que sea declarado el *estado de sitio* o de *emergencia*⁹⁰⁶. Será sin embargo de excepcionar los casos en que en ése momento la intervención de la Asamblea de la República se haya ya agotado y en que la ley de revisión se encuentre simplemente pendiente de promulgación o de publicación, justificándose entonces que el proceso se complete.

d) El fundamento de la consagración del límite circunstancial expreso en el artículo 289 de la Constitución puede ser asociado fundamentalmente a la necesidad de que los procesos de revisión constitucional transcurran en situaciones de normalidad

Presidente la promulgue, mismo en *estado de sitio* o de *emergencia* mismo para que, compitiendo al Presidente declarar el *estado de sitio* o el estado de *emergencia* él no lo aproveche para, por fin, ejercer una especie de veto de bolsillo sobre la ley de revisión Cfr. JORGE MIRANDA, Manual, II, p.170. Véase también: ISALTINO DE MORAIS, J.M.FERREIRA d'ALMEIDA, R. LEITE PINTO, Constituição Anotada, p.558. Dudosamente Cfr. J.J.GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, Constituição Anotada, II, p.570.

⁹⁰⁶ En el sentido de la suspensión inmediata del proceso de revisión constitucional Cfr. J.J.GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, Constituição Anotada, II, p.570 y ISALTINO MORAIS, J.M. FERREIRA d'ALMEIDA y RICARDO LEITE PINTO, Constituição Anotada, p.558.

constitucional, garantizandose la Constitución contra los efectos perversos que sobre ella se pueden producir en tales situaciones.

Concretizandose la revisión constitucional en situaciones de agresión efectiva o inminente por fuerzas extranjeras, de grave amenaza o perturbación de la orden constitucional democrática o de calamidad pública, se correrian los riesgos de:

- (i) faltar libertad y esclarecimiento en la formación de la voluntad constituyente respectiva, la cual no tendria el suficiente distanciamiento relativamente a las circunstancias excepcionales del momento y se encontraria sujeta a la presión de los acontecimientos (o a otro tipo de presiones consideradas ilegítimas) ⁹⁰⁷;
- (ii) subversión de la función propia de las normas constitucionales, que es la de regular la vida política considerada en situaciones vivenciales de normalidad, mediante la consagración en la Constitución de soluciones de carácter excepcional adecuadas solamente a determinadas situaciones concretas;
- (iii) utilización de la revisión constitucional como instrumento al servicio de las fuerzas desestabilizadoras del orden constitucional, de movimientos destinados a preverterla o, en ultimo caso, de fuerzas extranjeras de ocupación interesadas en legitimaren constitucionalmente una situación ilegítima de dominio;
- (iv) aprovechamiento de situaciones de crisis en que se verifica un enflaquecimiento de la capacidad de control popular sobre los actos del poder, para se consagraren constitucionalmente soluciones favorecedoras de situaciones de eternización en el poder de determinadas fuerzas o de proyectos que en otras circunstancias no prevalecerian ^{908 909}.

⁹⁰⁷ Éste es el fundamento más comunmente afirmado. Así, Cfr. los Autores citados en la nota anterior y aún MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional*, p.75.

⁹⁰⁸ Sobre los limites circunstanciales en cuanto garantia contra la introducción de

El límite circunstancial debe además ser comprendido con referencia a una necesidad de se preservar el principio del Estado de Derecho y el principio democrático. Así se comprende que el legislador constituyente haya determinado que en situaciones de anomalía constitucional la figura jurídica que puede ser utilizada es la suspensión de la Constitución de índole transitoria, y no, de modo algún, la figura de la revisión constitucional. Así se comprende también que el mismo legislador constituyente haya determinado que en situaciones de anomalía constitucional y incluso mediante la suspensión de la Constitución no es posible una completa subversión del sistema de derechos, libertades y garantías y jamás, una modificación de las reglas constitucionales relativas a la competencia y al funcionamiento de los órganos de soberanía y del gobierno propio de las regiones autónomas o a los derechos y inmunidades de los respectivos titulares. Así se comprende finalmente que el legislador constituyente no haya permitido que en *estado de sitio* o de *emergencia* sea disuelta la Asamblea de la República ⁹¹⁰.

Por fin, será de considerar que el límite circunstancial establecido a la revisión constitucional participa de las preocupaciones de seguridad jurídica que tuvo el legislador constituyente al definir el régimen del *estado de sitio* o de *emergencia*, al imponer su transitoriedad, al intentar garantizar un núcleo de derechos, libertades y garantías inviolables, así como la separación de poderes tal como definida en la Constitución y al prevenir situaciones de subversión de

alteraciones no permitidas por la Constitución Cfr. J.J.GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, II, p.570.

⁹⁰⁹ En el sentido de que la prohibición de revisión de la Constitución en *estado de sitio* o de *emergencia*, en la Constitución de 1976, visa perpetuar el régimen constitucional, que resultaría amenazado por los hechos que tengan determinado el *estado de sitio* o de *emergencia*, ya que, cabiendo la revisión a la Asamblea de la República y encontrándose ésta en condiciones de funcionar regularmente, el *estado de sitio* o de *emergencia*, en si mismo, no obstaría a la revisión Cfr. SOARES MARTINEZ, *Comentários à Constituição*, p.295.

⁹¹⁰ Cfr. artículo 175,1 de la Constitución.

las reglas de acceso al poder.

e) El tratamiento del tema de los límites circunstanciales de la revisión constitucional no resulta completo si no indagáramos sobre se, además de lo consagrado en el artículo 289 de la Constitución, no se afirman aunque implícitamente otros límites de la misma naturaleza.

Delimitando tal indagación debemos decir que si existieren límites circunstanciales implícitos, a éstos debe asistir la misma lógica que ha llevado al legislador constituyente a definir en el artículo 289 los límites expuestos. Éstos límites implícitos deben poder vincularse al mismo fundamento de los límites expuestos y afirmarse en los mismos términos en que éstos se imponen.

En este sentido es posible apuntar como límite circunstancial implícito las situaciones de vigencia de una declaración de guerra (en respuesta a una agresión efectiva o inminente por fuerzas extranjeras), cuando esta no sea acompañada de la correspondiente y posible declaración de *estado de sitio* o de *emergencia* hecha en los términos del artículo 19 de la Constitución. Es que la declaración de guerra, en términos semejantes o próximos de lo que se pasa con la declaración del *estado de sitio* o de *emergencia*:

- (i) implica la existencia de una situación de anormalidad constitucional;
- (ii) presupone - para ser legítima a la luz del Derecho Internacional - una agresión efectiva o inminente por fuerzas extranjeras;
- (iii) es de la competencia del Presidente de la República, mediante propuesta del Gobierno, oído el Consejo de Estado y con la autorización de la Asamblea de la República (reunida en Plenario o cuando no estea reunida ni fuer posible su reunión inmediata, de su Comisión Permanente ⁹¹¹), sujetándose también a referenda ministerial ⁹¹².

⁹¹¹ Cfr. artículo 138, c) de la Constitución.

⁹¹² Cfr. artículo 143 de la Constitución.

También en tal situación - y como en el caso de la declaración del *estado de sitio* o de *emergencia* - cabe la necesidad de se preveniren riesgos de falta de libertad y esclarecimiento en la formación de la voluntad constituyente respectiva, de subversión de la función propia de las normas de la Constitución, o de instrumentalización de la revisión constitucional.

Además, la salvaguardia del principio del Estado de Derecho y el principio democrático exige que no haya revisión constitucional en la vigencia de estado de guerra declarada, imponendose el uso de la figura de la suspensión de la Constitución dentro de los parámetros o límites en ésta misma fijados en vista de la defensa del sistema de derechos, libertades y garantías, de la separación de poderes y de la prevención de situaciones de subversión de las reglas de acceso al poder.

Por fin hay que referir que el límite circunstancial implícito en referencia, delante del régimen constitucionalmente establecido de declaración de guerra, responde a las exigencias de seguridad y certidumbre jurídica en los mismos términos en que lo hacen - como hemos visto - los límites circunstanciales expresos.

3. Los límites temporales de la revisión constitucional

a) La Constitución, definiendo el régimen de su primera revisión, determinaba que la Asamblea de la República solamente tenía poderes de revisión constitucional en la II Legislatura, los cuales se agotarían con la aprobación de la ley de revisión⁹¹³.

A su vez y cuanto a las revisiones constitucionales siguientes establecese como regla, en el artículo 284,1 de la Constitución, que la Asamblea de la República solamente puede rever

⁹¹³ Cfr. artículo 286,1 de la versión originaria de la Constitución. La I Legislatura, por fuerza del dispuesto en el artículo 299,1 de la versión inicial de la Constitución, debía terminar en 14 de octubre de 1980; y la II Legislatura, a la cual correspondían poderes de revisión, debía empezar en 15 de octubre de ese año.

la Constitución una vez transcurridos cinco años sobre la fecha de la publicación de cualquier ley de revisión.

Ésta regla de limitación temporal de la revisión constitucional comporta todavía una posible excepción, permitindose que, cumplidos ciertos requisitos, la Asamblea de la República revea la Constitución mismo antes de transcurridos cinco años sobre la fecha de la publicación de la última ley de revisión. En éste sentido determina el artículo 284,2 de la Constitución que la Asamblea de la República puede asumir en cualquier momento poderes de revisión constitucional por mayoría de cuatro quintos de los Diputados en efectividad de funciones.

Para una exacta comprensión de éstas cláusulas relativas al régimen temporal de revisión constitucional importa que se analisen algunos aspectos y cuestiones que envuelven entre las cuales subrayamos las de saber:

- (i) cual es la teleología de las normas constitucionales consagradoras de tal régimen
- (ii) desde cuando y hasta cuando dispone la Asamblea del poder de revisión constitucional
- (iii) como se procesa la asunción extraordinaria de poderes de revisión por la Asamblea de la República
- (iv) que contenido deberá tener el acto por el cual se asumen extraordinariamente poderes de revisión.

b) En la fijación del límite temporal establecido cuanto a la primera revisión constitucional, se ha tenido presente que estaba aún en curso un proceso revolucionario y que había que asegurar su desarrollo pacífico ⁹⁴. Entendiase que en la Constitución se había logrado un equilibrio de posiciones de las fuerzas políticas más significativas y que la manutención de éste equilibrio representaría un factor imprescindible de la pacificidad del desarrollo del proceso

⁹⁴ Cfr. artículo 10 de la versión inicial de la Constitución.

revolucionario y consecuentemente también de estabilidad política. El periodo correspondiente a la I legislatura representaba un momento de transición, de completamiento del proceso revolucionario, de consolidación de las conquistas que habia determinado, de pasaje para una situación de completa normalización de la vida política. Habia que evitar que la revisión constitucional fuése utilizada como un instrumento contra-revolucionario o de destabilización. Teniase consciencia que en la Constitución se consagraban soluciones (maxime al nivel de la organización del poder político) que necesitarian ulterior corrección, por exigencia del principio democrático, pero éso - en los términos del II Pacto MFA Partidos - solamente debia tener lugar después de un periodo de transición, que corresponderia al periodo de la Iª Legislatura.

Además es de considerar que la opción constituyente de que la primeira revisión constitucional debia tener solamente en la IIª Legislatura, ha traducido la orientación de que:

- (i) en la primeira legislatura se habian de producir las modificaciones legales en el ordenamiento jurídico necesarias para se consolidar -y quizá se dar un cuño irreversible o dificilmente reversible-al proyecto de sociedad constitucionalmente asumido de construcción de una sociedad socialista, sin clases ⁹¹⁵;
- (ii) la revisión constitucional solamente deberia tener lugar después de realizadas elecciones en periodo post-revolucionario o en cualquier caso jamás antes de nuevas elecciones y de una consecuente renovación de la composición de la Asamblea de la República ⁹¹⁶.

Cuanto al limite temporal establecido para las revisiones

⁹¹⁵ La consagración de mecanismos de control de situaciones de inconstitucionalidad por omisión (artículo 279 de la versión inicial de la Constitución), hasta cierto punto, apuntaba también en ése sentido.

⁹¹⁶ A propósito Cfr. *supra*.

constitucionales siguientes, el fundamento de su consagración relacionase desde luego con la intención de se evitar que la revisión constitucional sea empleada como un instrumento de lucha política cotidiana, lo que acarretaría una fragilización de la fuerza normativa de las disposiciones constitucionales.

Se ha tenido también en consideración la necesidad de se garantizar la estabilidad constitucional, en el sentido de se evitaren constantes modificaciones de la Constitución, de se permitir un conocimiento generalizado de las determinaciones constitucionales, que solamente es posible cuando el derecho tiene un mínimo de permanencia, y de permitir que las modificaciones a introducir, en su momento, en la Constitución vengan a traducir exigencias reveladas por una experiencia constitucional suficiente y no sean fruto de consideraciones apresadas y determinadas por unas circunstancias fungibles.

Además, la imposición de que la revisión constitucional solamente podrá concretarse transcurridos cinco años sobre la última revisión, traduce la conveniencia que fué sentida de que revisiones constitucionales ordinarias sean precedidas de una manifestación de voluntad popular, expresa en elecciones generales, que pueda traducir la orientación prohijada por el Pueblo a propósito. Entre dos revisiones constitucionales ordinarias pueden darse diversos actos electorales (en casos de disolución de la Asamblea de la República), pero al menos tendrá de se operar un acto electoral ⁹¹⁷ ⁹¹⁸. Delante de las intenciones sobre revisión constitucional expresas en campaña electoral por las fuerzas políticas concurrentes a las elecciones, el

⁹¹⁷ Cfr. artículos 174 y 175 de la Constitución.

⁹¹⁸ Subrayan éste aspecto, por ejemplo, J.J.GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, II, p.557. En ése sentido el limite en referencia tiene una dimensión no solamente temporal pero también formal. MARCELO REBELO DE SOUSA (*Direito Constitucional*, p.75) considera no obstante que la dimensión formal de los limites temporales era especialmente de señalar cuanto al régimen de la primera revisión. Subrayando la dimensión formal de los limites temporales Cfr. J.J.GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, p.1130.

Pueblo mediante el voto expresa su opinión a propósito, favoreciéndose y creándose condiciones para la identificación del Pueblo con las revisiones constitucionales que se vengán a producir. En otras palabras, intentase por ésa vía aproximar más la revisión constitucional del Pueblo.

A éste propósito podemos aún mencionar que la revisión constitucional realizada por una Asamblea de la República renovada en su composición permite un distanciamiento cuanto al precedente ejercicio del poder de revisión constitucional, subrayándose por ésa vía que los actos de revisión constitucional ordinaria deben traducir en regla una reponderación acerca de la adecuación práctica o de la actualidad de las soluciones constitucionalmente consagradas y que no deben ser actos puntuales destinados a acudir a unas necesidades aisladas o a intereses momentáneos de las fuerzas políticas. En éste último sentido permítese también una mayor objetividad en el ejercicio del poder de revisión constitucional.

Considerando a su vez la solución que admite la anticipación de la revisión constitucional o su concretización en vía extraordinaria, podemos observar que se trata de una solución de excepción, destinada a proveer a necesidades urgentes de revisión constitucional cuya realización no se compadece con retrasos y en torno de las cuales existe amplio consenso.

Es una solución que tiene el significado de una *valvula de seguridad*⁹⁹ para situaciones límite de bloqueo del ordenamiento constitucional delante de nuevas exigencias de interés público.

Por ser pensada como una *ultima ratio*, se ha hecho depender el funcionamiento de tal *valvula de seguridad* de la concurrencia para tal del voto de una mayoría cualificada de cuatro quintos de los Diputados en efectividad de funciones, o sea, de la voluntad del conjunto más significativo de las fuerzas políticas con

⁹⁹ Cfr. J.J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, II, p.557.

representación parlamentaria.

Tal exigencia destinase a funcionar como una garantía de que solamente en casos excepcionales será posible anticipar la revisión constitucional, subrayándose que está en causa una *simples valvula de seguridad*.

Considerando globalmente el régimen temporal de revisión constitucional fijado en la Constitución podemos decir, con GOMES CANOTILHO, que traduce la necesidad de conciliación de la flexibilidad exigible a un texto constitucional con la solidificación de la legalidad democrática, subrayándose aún que ha habido la intención de evitar revisiones constitucionales al sabor de las mayorías parlamentarias ⁹²⁰.

c) La norma constitucional consagradora del régimen temporal de revisión constitucional - el citado artículo 284 de la Constitución - tiene al mismo tiempo el significado de norma sobre la competencia de revisión constitucional ⁹²¹.

Tal norma dicen desde cuando y hasta cuando la Asamblea de la República dispone de poder de revisión constitucional.

La Asamblea de la República, ordinariamente, dispone de poder de revisión constitucional una vez transcurridos cinco años sobre la fecha de la publicación de cualquier ley de revisión. La fecha correspondiente al fin del plazo mínimo que se debe observar entre dos revisiones representa el término inicial de afirmación de un nuevo poder de revisión constitucional.

En éste punto cabe esclarecer que ése poder nace cuando hayan transcurrido cinco años sobre la fecha de la publicación de la última ley de revisión, mismo cuando ésta última ley haya resultado de una revisión extraordinaria o del ejercicio de poderes de revisión

⁹²⁰ Cfr. J.J.GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, p.1132-1133.

⁹²¹ En éste sentido ése artículo tiene como epígrafe "competencia y tiempo de revisión".

asumidos extraordinariamente. Las interpretaciones que consideran que en el numero 1 del artículo 284 está simplemente en causa la necesidad de cierto esparcimiento temporal entre dos revisiones constitucionales ordinarias (y que defienden que una revisión ordinaria se puede concretar después de transcurridos cinco años sobre la última revisión constitucional ordinaria, aunque entre éstas dos revisiones ordinarias se haya concretado una revisión extraordinaria) no son aceptables, teniendo contra sí decisivamente el elemento normativo literal. El artículo 284,1 determina claramente que la Asamblea puede rever la Constitución transcurridos cinco años sobre la fecha de la publicación de *cualquier ley de revisión*, querendose con ésta última expresión subrayar que hay que tener en cuenta la fecha de publicación de una ley de revisión tanto ordinaria como extraordinaria ⁹²² ⁹²³.

El nacimiento del poder de revisión constitucional de la Asamblea de la República además de ordinariamente estar sujeto a la verificación del *término inicial* antes mencionado, puede aún darse mediante la verificación de una *condición suspensiva*, cual sea la práctica de un acto de su asunción en cualquier momento por mayoría de cuatro quintos de los Diputados en efectividad de funciones.

Una vez verificada tal *condición* la Asamblea de la República queda investida en el poder de revisión constitucional, pasando a presentarse con un estatuto de órgano de revisión en lo esencial idéntico al de que beneficia cuando se encuentran transcurridos cinco años sobre la fecha de la publicación de cualquier

⁹²² En el sentido de que efectuada una revisión extraordinaria empezase a contar un nuevo quinquenio para efectos de revisión ordinaria, considerando que ésta no podrá tener inicio en la fecha en que podría serlo, si no se tuviere concretado la revisión extraordinaria Cfr. J.J.GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, II, p.557.

⁹²³ En el cuadro del proceso de revisión constitucional ahora en curso, ésta cuestión viene siendo planteada pareciendo haber un consenso en el sentido de se alterar la norma constitucional en referencia de modo que en el futuro el plazo para las revisiones ordinarias pase a ser contado desde la fecha de la última revisión constitucional ordinaria, independientemente de mientras tanto se haber operado una revisión extraordinaria.

ley de revisión.

Por otro lado es de considerar, cuanto a la revisión constitucional ordinaria, que el poder respectivo de la Asamblea de la República se extingue en el momento en que una ley de revisión sea promulgada por el Presidente de la República. El momento determinante es lo de la promulgación ya que hasta entonces la Asamblea de la República puede ser llamada a reponderar el acto. La intervención de la Asamblea de la República no se agota con la votación de la totalidad de las propuestas de alteración constitucional, cuando haya aprobación de alguna o de algunas ⁹²⁴. Después de tal votación, pero antes del envío del acto para promulgación, las alteraciones constitucionales ya aprobadas pueden ser reponderadas, siendo, mediante nueva deliberación de la Asamblea de la República, modificadas en sus términos o mismo pura y simplemente alejadas. Mismo después del envío del acto para promulgación, pero antes de su efectivación, la Asamblea de la República puede aún se llamada por el Presidente de la República a reponderar el acto o las alteraciones constitucionales ya aprobadas, y ésto particularmente en los casos o situaciones limite en que el Presidente de la República puede recusar la promulgación del acto y en que una nueva intervención de la Asamblea de la República puede ser adecuada para suplir la falta verificada y suficiente para se aprovechar el acto ⁹²⁵.

En lo que respeta a la revisión constitucional extraordinaria, también se podrá decir, invocandose los mismos argumentos, que el poder respectivo se extingue desde luego con la promulgación de la ley de revisión constitucional. Además, es de considerar que la asunción extraordinaria de poderes de revisión constitucional aprovecha solamente a la Asamblea de la República en la legislatura en que tuvo lugar, caducando si ésta no proceder mientras tanto a la

⁹²⁴ Contra Cfr. JORGE MIRANDA, Manual, II, p. 107.

⁹²⁵ A proposito Véase *infra*.

revisión constitucional ⁹²⁶. Es que con el término de una Legislatura caducan todas las iniciativas parlamentarias no concretadas ⁹²⁷.

Acrece que será de ponderar por la caducidad del acto de asunción extraordinaria de poderes de revisión en el momento en que, arrastrándose el proceso de revisión, se cumplan los cinco años sobre la fecha de la publicación de la última ley de revisión. Tal caducidad en todo caso no tiene consecuencias relativamente a la afirmación de un poder de revisión constitucional de la Asamblea de la República, que pasa entonces a afirmarse en un ámbito de revisión constitucional ordinaria. Las consecuencias jurídicas son simplemente las de que:

- (i) el poder de revisión deja de estar sujeto al límite del fin de la legislatura para ser ejercido;
- (ii) el poder de revisión deja de tener su ámbito limitado a la modificación de ciertas normas constitucionales, cuando tal haya quedado definido en la resolución que ha determinado su asunción ⁹²⁸.

Cuestión más compleja es la que consiste en saber si los poderes de revisión constitucional asumidos extraordinariamente se extinguen cuando no se verifique sucesivamente la apertura de un proceso de revisión constitucional mediante el ejercicio de la competente iniciativa. A este propósito algunos autores defienden que la asunción extraordinaria de poderes de revisión deberá ser seguida de la apertura del proceso de revisión respectivo en el plazo máximo de treinta días. Para tanto considerase aplicable por analogía la disposición de la Constitución -el artículo 285,2 de la Constitución- que obliga a que una vez presentado un proyecto de revisión constitucional cualesquier otros deberán ser presentados en el plazo de treinta días ⁹²⁹. No seguimos tal opinión y consideramos inaplicable

⁹²⁶ En este sentido Cfr. J.J.GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, II, p.557.

⁹²⁷ Cfr. artículo 170 de la Constitución.

⁹²⁸ Sobre esta posibilidad Cfr. *infra*.

⁹²⁹ Cfr. J.J.GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*,

por analogía ésta norma constitucional ⁹³⁰ ya que están en causa actos a que asisten lógicas distintas: en el caso de la asunción extraordinaria de poderes de revisión estamos delante de un acto anterior a cualquier proceso de revisión constitucional; en el otro caso, relativo al plazo de presentación de proyectos de revisión, estamos ya en el ámbito de un proceso de revisión constitucional en curso. La Constitución no establece plazo para apertura de un proceso de revisión extraordinaria, y ése silencio parece haber sido intencional. Además con ése silencio no se dejan por resolver problemas relativos a la pérdida de actualidad del acto de asunción extraordinaria de poderes de revisión constitucional, derivados de se haberen realizado por otras vías o de haberen desaparecido o cambiado las necesidades que han justificado su práctica o de se haber dejado de verificar el consenso inicial existente en torno de tal acto. El ordenamiento constitucional comporta posibilidades de solución de éses problemas, cuando impliquen un interés en la superación del acto. Por un lado, aquél acto puede ser revocado, alterado o substituido por un otro, cumpliéndose los mismos requisitos que se exigen para la práctica del acto primario; por otro lado, delante de una situación en que mal grado la asunción extraordinaria de poderes de revisión deja de haber, con el tiempo, una mayoría de cuatro quintos de los Diputados favorable al ejercicio inmediato del poder de revisión constitucional, el Presidente de la República, en cuanto garante del regular funcionamiento de las instituciones democráticas ⁹³¹ puede determinar la disolución de la Asamblea de la República, observado el dispuesto en el artículo 175 de la Constitución, oídos los partidos en ella representados y el Consejo de Estado. Con el término de la Legislatura determinada por la disolución de la Asamblea de la República caduca en los términos

II, p.557.

⁹³⁰ Rechaza también la aplicación analógica de ésta disposición JORGE MIRANDA (Manual, II, p.167), que subraya que no hay (jurídicamente) ningún plazo para la subsecuente presentación de un proyecto de revisión.

⁹³¹ Cfr. artículo 123 de la Constitución.

antes referidos al acto de asunción extraordinaria del poder de revisión antes practicado, extinguiéndose ése poder.

Otra cuestión que se plantea es la de saber se el poder de revisión constitucional se extingue cuando en la secuencia de su asunción extraordinaria se abre un proceso de revisión que no concluye con la aprobación de cualquier de las propuestas de alteración constitucional presentadas o que termina con la retirada de todas ésas propuestas. En sentido favorable a la extinción de ése poder en tales circunstancias puede invocarse el argumento de que la asunción de poderes extraordinarios de revisión aparece funcionalizado a un resultado positivo y se éste no se obtiene tal asunción queda sin sentido ⁹³². Por nuestra parte, sin embargo, entendemos que en aquellas circunstancias el poder de revisión asumido extraordinariamente no se extingue necesariamente ya que ninguna disposición expresa de la Constitución lo determina. Lo que se debe tener en cuenta es simplemente que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 170,4 de la Constitución, los proyectos y propuestas de ley definitivamente rechazados no pueden ser renovados en la misma sesión legislativa, salvo nueva elección de la Asamblea de la República. Tenemos entonces que, en los términos generales, malgrado haberen sido rechazadas o retiradas todas las propuestas de alteración constitucional, éstas podrán ser retomadas en la sesión legislativa siguiente (dentro de la misma legislatura) mediante la apertura de un nuevo proceso de revisión constitucional.

d) De un punto de vista procesal y formal, la anticipación de la revisión depende de que:

- (i) un diputado (o grupo de Diputados) presente un proyecto de resolución ⁹³³ ⁹³⁴;

⁹³² Así Cfr. JORGE MIRANDA, Manual, II, p.167.

⁹³³ Cfr. artículo 169,5 de la Constitución y artículo 5,1 a) del Reglamento de la Asamblea de la República.

⁹³⁴ Es de negar la posibilidad de un tal proyecto ser presentado por grupos

- (ii) el Presidente de la Asamblea de la República admita el proyecto de resolución presentado, verificando su regularidad reglamentar ⁹³⁵, y también y antes de todo de su constitucionalidad;
- (iii) en caso de admisión del proyecto, se publique su texto en el *Diario da Assembleia da República* (2 serie) ⁹³⁶, inscribiéndose en seguida el tema en la orden del día de una siguiente sesión plenaria de la Asamblea de la República ^{937 938};
- (iv) se discuta y someta a votación el proyecto de resolución, lo cual será aprobado se contar con el voto favorable de una mayoría de cuatro quintos de los Diputados en efectividad de funciones;
- (v) en caso de aprobación, el texto de la resolución sea publicado en la 2 Serie del *Diario da Assembleia da República* ⁹³⁹, siguiéndose su publicación en el *Diario da República* ^{940 941}.

e) Una última cuestión que importa particularmente dilucidar es la de saber cual deberá ser el contenido de la resolución de

parlamentarios, por el Gobierno o por las asambleas legislativas regionales y esto delante del silencio del artículo 10 del Reglamento de la Asamblea de la República y por analogía desde luego con lo determinado en el artículo 285 de la Constitución en materia de iniciativa de revisión. Cfr. a propósito: JORGE MIRANDA, Manual, II, p.165 (2); J.J.GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, Constituição Anotada, II, p.557.

⁹³⁵ En caso de recusa cabe derecho de recurso para la Asamblea. Cfr. artículo 16,c) del Reglamento de la Asamblea de la República.

⁹³⁶ Cfr. artículo 123, 1 b) del Reglamento de la Asamblea de la República.

⁹³⁷ Sobre la fijación del orden del día, véanse los artículos 55 y siguientes del Reglamento de la Asamblea de la República.

⁹³⁸ Antes de eso, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 39, f) del Reglamento de la Asamblea de la República el Presidente de la Asamblea puede someter el proyecto a la apreciación de la comisión parlamentaria competente (Comisión de Asuntos Constitucionales, Derechos, Libertades y Garantías).

⁹³⁹ Cfr. artículo 123, 1, c) del Reglamento de la Asamblea de la República.

⁹⁴⁰ Cfr. artículo 122, 1, e) de la Constitución.

⁹⁴¹ Delante de lo dispuesto en el artículo 169,6 de la Constitución las resoluciones son publicadas independientemente de promulgación.

la Asamblea de la República de asunción extraordinaria de poderes de revisión constitucional.

De acuerdo con la posición defendida por algunos autores ⁹⁴², la asunción de poderes de revisión debe indicar las materias sobre que debe incidir la revisión. La razón de ser de la revisión extraordinaria así lo exige, ya que no es lógico considerar inadiable y imprescindible una revisión constitucional sin una definición de las materias necesitadas de ella.

Acrescentando argumentos en éste sentido, podíamos decir que tal solución viene aún en la línea de una tradición del constitucionalismo portugués monárquico, que apuntaba en el sentido de la distinción entre un momento en que se planteaba la cuestión de la revisión constitucional, mediante propuesta en la cual se indicaban las material a ser objeto de revisión, y un otro momento de deliberación propiamente dicha de revisión constitucional ⁹⁴³.

No seguimos tal entendimiento, desde luego por cuanto la Constitución no determina que el acto de asunción de poderes de revisión tenga un tal contenido, y se el legislador no distingue no debe el interprete hacerlo. Además, el argumento histórico también aquí no funciona ya que la solución encontrada a propósito en las Constituciones monárquicas referiase a un proceso de habilitación de las Cortes, via mediación electoral, con poderes de revisión, lo que era diferente de lo que aquí se plantea.

Así, la resolución de la Asamblea de la República puede contener simplemente la indicación de que extraordinariamente se asumen poderes de revisión constitucional.

⁹⁴² J.J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, II, p.557.

⁹⁴³ Cfr. también la Constitución de 1933 que preveía la posibilidad de el Presidente de la República determinar que la Asamblea Nacional a elegir asumise poderes constituyentes y procedése a la revisión de la Constitución en puntos especiales indicados en el respectivo decreto (Cfr. artículo 138,1 de la última versión).

Ésto no significa, sin embargo que en ésa resolución no se pueda contener una indicación, con fuerza vinculativa, de las materias sobre que deberá incidir la revisión ⁹⁴⁴. Tal hipótesis es jurídicamente posible - por que no es constitucionalmente prohibida - y es además natural, de un punto de vista práctico-político, que se verifique. Es que la mayoría cualificada establecida en el artículo 284,2 de la Constitución y que se debe verificar para que una tal resolución sea aprobada, regla general, solamente será susceptible de ser obtenida para que se viabilice la revisión de una o otra norma constitucional que estea a producir un efecto de bloqueo del ordenamiento constitucional. La aprobación parlamentaria de una tal resolución queda dependiente de un acuerdo entre las fuerzas políticas representadas en la Asamblea, acuerdo ése que se intentará que tenga una expresión jurídico-formal. Introducirse en la resolución mencionada una cláusula adicional de limitación material tendrá entonces el significado de una garantía de posterior cumplimiento del acuerdo político que se ha obtenido a propósito.

4. Los límites procesales y formales de la revisión constitucional

a) El estudio de los límites procesales y formales de la revisión constitucional en éste momento será concretado mediante una simple sumariación de soluciones específicas constitucionalmente consagradas y la presentación de los fundamentos de su consagración, desarrollándose ésas consideraciones adelante a propósito del proceso de revisión constitucional, y así en un ámbito que nos permitirá comprender mejor su significación y alcance.

En ésta orden de consideraciones debemos empezar por

⁹⁴⁴ En éste sentido el acto de asunción de poderes de revisión dejará de ser un acto estrictamente político, pasando a presentarse también como acto normativo sujeto a control jurisdiccional. Contra JORGE MIRANDA, Manual, II, p.167 (1) e MARCELO REBELO DE SOUSA, O Valor Jurídico, p.291.

considerar que, con consecuencias a nivel procedimental, se ha establecido constitucionalmente una distinción entre la primeira y las siguientes revisiones constitucionales.

La principal diferencia entre la primeira revisión constitucional y las siguientes tenía que ver con las mayorías exigidas para la aprobación de las alteraciones de la Constitución en un y otro caso. En la primera revisión constitucional las alteraciones de la Constitución debían ser aprobadas por mayoría de dos tercios de los Diputados presentes, desde que superior a la mayoría absoluta de los Diputados en efectividad de funciones ⁹⁴⁵. En las siguientes revisiones constitucionales, distintamente, las alteraciones de la Constitución deben ser aprobadas por mayoría de dos tercios de los Diputados en efectividad de funciones ⁹⁴⁶. De éste punto de vista, la primera revisión constitucional presentaba sujeta a un régimen de aprobación menos exigente que lo que se aplica a las revisiones constitucionales siguientes ⁹⁴⁷.

⁹⁴⁵ Cfr. artículo 286,2 de la versión inicial de la Constitución.

⁹⁴⁶ Cfr. artículo 286,1 de la versión actual de la Constitución.

⁹⁴⁷ La distinción de régimen de aprobación en términos prácticos no era en todo caso significativa, ya que la importancia de la revisión constitucional hace suponer que estén presentes en las votaciones la cuasi totalidad de los Diputados en efectividad de funciones. Cfr. por ejemplo AFONSO QUEIRÓ, *Da Licidade*, p. 17. Como refiere JORGE MIRANDA (*A Constituição de 1976*, p. 233) significativa podía ser la previsión para la primera revisión de la mayoría absoluta de los Diputados en efectividad de funciones. La Asamblea Constituyente ha todavía rechazado tal propuesta, habiendo prevalecido el entendimiento de que no habría paralelismo entre la aprobación originaria de artículos de la Constitución -hecha por mayoría absoluta- y las primeras alteraciones a la Constitución (*Diário da Assembleia Constituinte*, nº 121, de 28.3.1976, p. 4014-4015).

Considerándose que se debería prever para las revisiones siguientes un régimen de aprobación idéntico al fijado para la primera, llegó a ser propuesto por la Alianza Democrática, en la Iª Revisión Constitucional que también para las revisiones siguientes se estableciese una regla de aprobación por mayoría de dos tercios de los Diputados presentes.

Contra tal propuesta se han invocado los argumentos de que en la primera revisión la mayoría de aprobación debía ser menos exigente por que sería una revisión más extensa, siendo así más difícil de mantener permanentemente los necesarios dos tercios de los diputados en efectividad de funciones, y de que sería

En lo demás, será de considerar una identidad de régimen constitucional de limitación procesal y formal de la primera y de las siguientes revisiones.

En lo que respecta a los límites procesales de la revisión constitucional en general, cumple hacer referencia particular a la existencia, además del ya citado límite de aprobación, de límites cuanto a la iniciativa de revisión, correspondiendo éstos, por un lado, a la determinación de que la iniciativa compete exclusivamente a los Diputados ⁹⁴⁸ y a la exigencia de agotamiento de la fase de iniciativa en un plazo de treinta días contados de la fecha del primero acto de presentación de un proyecto de revisión constitucional ⁹⁴⁹.

A su vez y cuanto a los límites formales, es de subrayar que por un lado, las alteraciones de la Constitución que hayan sido aprobadas deberán ser reunidas en una única ley de revisión ⁹⁵⁰. Por otro lado, imponese que las alteraciones sean inseridas en los lugares propios de la Constitución, mediante las substitutiones, las supresiones y los aditamentos necesarios ⁹⁵¹. Acrece que la Constitución, en su nuevo texto, deberá ser publicada conjuntamente con la ley de revisión constitucional ⁹⁵². Por fin, es de referir que la ley de revisión constitucional debe presentarse bajo la forma de *ley constitucional* ⁹⁵³.

b) En términos generales los límites procesales y formales

lógico que para las revisiones siguientes se exija una mayoría cualificada especial, superior a las que aparecen en otros locales de la Constitución (Cfr. Diputado NUNES DE ALMEIDA, in *Diário da Assembleia da República*, II Série, 2º Supl. al nº 77, 14 de Abril de 1982, p. 1456 (37)).

⁹⁴⁸ Cfr. artículo 285 de la Constitución.

⁹⁴⁹ En éste último sentido determina el artículo 285,2 que "presentado un proyecto de revisión constitucional, cualesquier otros tendrán de ser presentados en el plazo de treinta días".

⁹⁵⁰ Cfr., artículo 286,2 de la Constitución.

⁹⁵¹ Cfr. artículo 287,1 de la Constitución.

⁹⁵² Cfr. artículo 287,2 de la Constitución.

⁹⁵³ Cfr. artículo 169, 1 de la Constitución.

a que específicamente la Constitución somete su revisión fundamentarse luego en una intención de se optimizar la *democraticidad* de las revisiones constitucionales, imponendose condiciones para que sean expresión adecuada del sentir constitucioinal popular. Por ésa via también acaba por se promover la *estabilidad constitucional* y la *normatividad* de las nuevas soluciones encontradas. Además su fundamento relacionase con ideas de *racionalidad* y *celeridad procesales*, no se olvidando aún las exigencias de *certidumbre jurídica* y de *valorización jerarquico-normativa* de los actos de revisión constitucional ⁹⁵⁴.

Específicamente, los limites de iniciativa habrán sido consagrados en vista de se asegurar relativamente a la revisión constitucional una más perfecta afirmación del principio de la representación popular. Se ha querido particularmente excluir la participación desde luego en la fase de iniciativa de revisión constitucional de otros órganos de poder público, pero también reducir la influencia mediadora de los partidos políticos. Se ha entendido que tal iniciativa a ejercer mediante la presentación de proyectos de revisión constitucional es particularmente condicionante del acto final de revisión, sirviendo para se lanzar las bases de un debate constituyente a desarrollar. Quiere se que éste debate se pueda hacer en torno de las principales corrientes de opinión pública constituyente que se afirman en la Sociedad. Entiendese que la identificación de ésas corrientes de opinión pública para no ser deturpada necesita de ser hecha exclusivamente adentro del órgano constitucional que es definido como la asamblea representativa de todos los ciudadanos portugueses, desarrollandose ahí interamente el juego constituyente. Si se aceptáse la iniciativa de revisión del Gobierno de la República y

⁹⁵⁴ Poniendo en relieve que el proceso de revisión constitucional definido en la Constitución, en general, ha visado conciliar dos exigencias opuestas -garantir una suficiente estabilidad de la ley fundamental y permitir las adecuaciones constitucionales que se revelen indispensables Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, II, p. 500.

de los órganos de gobierno propio de las Regiones Autónomas, por su posición institucional o ambito de sus competencias, podia desvirtuarse el debate constituyente, alejandolo de la posiciones defendidas por la opinión pública, o convertirse la revisión constitucional en instrumento de un poder o de intereses parcelares. Por otro lado, admitir la iniciativa de revisión del Presidente de la República implicaria la subversión de la posición institucional *supra partes* del Jefe de Estado, convirtiendose indeseablemente en *parte* en el juego constituyente y dejando de estar, como ultimo reduto, por encima de éste. Por fin, la exclusión de la iniciativa de revisión de los grupos parlamentarios (con la vinculación político-partidaria que éstos regla general presentan) es hecha en vista de se asegurar que el acto de revisión sea determinado por la voluntad de los verdaderos representantes del Pueblo -los Diputados- y no por instancias intermediarias ⁹⁵⁵.

A su vez, el limite que consiste en la fijación de un plazo maximo de ejercicio de la iniciativa de revisión puede ser asociado a las necesidades de:

- (i) estabilizarse luego en un primero momento procesal, el objeto posible de la revisión constitucional;
- (ii) definirense inmediatamente las intenciones o orientaciones de revisión constitucional que se afirman en el seno de la Asamblea de la República, propiciandose visiones de conjunto necesarias para la realización de una política de compromiso constitucional;
- (iii) racionalizarse el proceso de revisión constitucional, permitindose una distinción clara de sus fases y evitandose la sobreposición de éstas;
- (iv) en especial, concentrarse en un primero momento la fase de iniciativa, para que luego en seguida se pueda proceder a una sistematización de las propuestas de alteración de la

⁹⁵⁵ A propósito Véase *supra*.

- Constitución presentadas ⁹⁵⁶;
- (v) evitarse la eternización del proceso de revisión constitucional, que podría resultar de la presentación sucesiva de nuevas propuestas de alteración de la Constitución ⁹⁵⁷.

Cuanto a los límites procesales de aprobación de la revisión constitucional que obligan a la verificación de mayorías cualificadas, más agravadas que las exigidas para la práctica de otro tipo de actos legislativos, asistiendo la intención constituyente de venir a obtener en el dominio de la legislación constitucional una amplia convergencia de posiciones de las fuerzas políticas representadas en la Asamblea de la República, favoreciéndose la práctica en su seno de políticas de compromiso constitucional ⁹⁵⁸. Delante de la rareza de situaciones en que una única fuerza política con representación en la Asamblea de la República reúne la mayoría de dos tercios de los Diputados en efectividad de funciones, podemos aún considerar que, con el límite en referencia, se ha intentado también asegurar que para la concretización de los actos de revisión constitucional se verifique el concurso de diputados pertenecientes a dos o más fuerzas políticas, defendiéndose también el papel de las fuerzas minoritarias. Además, en la medida en que la composición de la Asamblea de la República

⁹⁵⁶ JORGE MIRANDA (Manual, II, p. 165) subraya que se tuvo en vista la necesidad de acumulación de todas las iniciativas en un solo proceso, de acuerdo con una regla de condensación destinada a asegurar una ponderación simultánea y globalizante de las modificaciones constitucionales y a garantizar la unidad sistemática de la Ley Fundamental.

⁹⁵⁷ En el sentido de que se ha visado impedir una grande dilación temporal, con el consecuente arrastramiento del proceso de revisión, tratándose de evitar el prolongamiento desnecesario de la situación de inseguridad constitucional inherente a todo proceso de revisión constitucional Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, II, p. 558.

⁹⁵⁸ GOMES CANOTILHO (*Direito Constitucional*, p. 1132) refiere que las mayorías cualificadas son demostrativas de una adhesión o consenso más inequívoco de los representantes cuanto a las alteraciones de la Constitución. Cfr. también por ejemplo MARCELO REBELO DE SOUSA (*Direito Constitucional*, p. 73) que subraya también que por ésta vía se pretende obtener un consenso más amplio que lo que es exigible para la simple aprobación de una ley ordinaria.

represente, en su complejidad, la Sociedad y las distinciones y divisiones que ésta comporta, tenemos que la vinculación de los actos de revisión constitucional a la voluntad de una mayoría y de una base social de apoyo amplias, crea condiciones de estabilidad constitucional y también para el refuerzo de la fuerza normativa de la Constitución. La probabilidad de contestación de la Constitución se reduce y la de su aceptación o reconocimiento por sus destinatarios aumenta, favoreciéndose la subsistencia y efectividad de las soluciones constitucionalmente consagradas.

De un otro punto de vista, hay aún que tener presente que éstos límites de aprobación, obligando a la búsqueda de compromisos ni siempre fácilmente atingibles, concurren también para dificultar las alteraciones de la Constitución, forzando la subsistencia en el tiempo de la vigencia de las normas constitucionales.

Finalmente, cuanto a los límites formales, traducidos en la exigencia de reunión de las alteraciones de la Constitución aprobadas en una única ley de revisión -con la forma de ley constitucional-, de inserción de éstas alteraciones en los lugares propios de la Constitución y de publicación con la ley de revisión del nuevo texto de la Constitución, podemos invocar como fundamento principal de su consagración además de las ideas que sirven de justificación para la existencia de una Constitución formal, la idea de certidumbre jurídica, ya que por ésa vía se crean condiciones para que en cada momento se pueda saber cuáles son las normas de la Constitución que permanecen vigentes ⁹⁵⁹ ⁹⁶⁰.

⁹⁵⁹ En el sentido de que se aleja la posibilidad de las revisiones tácitas y de la técnica de los aditamentos, subrayando además que la exigencia de publicación integral de la Constitución representa una medida de seguridad jurídica sin cualquier relieve jurídico autónomo Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, II, p. 562.

⁹⁶⁰ J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA (*Constituição Anotada*, II, p. 560) invocan además a propósito un principio de *unicidad* de las leyes de revisión como consecuencia directa de la repetibilidad del uso de los poderes de revisión, ésto es, del agotamiento de los poderes de revisión con su uso por una

5. Los límites materiales expresos. Consideraciones generales

a) El artículo 288 de la Constitución contiene una extensa cláusula de limitación material expresa de la revisión constitucional, que se desdobra en quince alineas.

La primera cuestión que ésta cláusula plantea consiste en saber cual es el alcance de la limitación material ahí contenida: se ha intentado determinar una prohibición de el poder de revisión constitucional laborar sobre las materias previstas en la cláusula? Se ha vedado a tal poder la posibilidad de introducir cualquier modificación en las normas que versan sobre los asuntos en ella contemplados? se ha establecido simplemente la prohibición de se alejaren de la Constitución, por via de revisión constitucional, los principios mencionados, expresa o implícitamente, en la cláusula, y de se substituiren por otros principios?

Para respondermos a ésta cuestión debemos partir de la consideración de que el artículo 288 empieza con la formula "las leyes de revisión constitucional tendrán de respetar", siguiendose la identificación de lo que representa limite material de la revisión ⁹⁶¹.

No está en causa una prohibición de se laborar sobre las materias previstas en ésa cláusula, ya que notoriamente no se presenta

vez.

⁹⁶¹ En sede de discusión constituyente fueron consideradas otras formulas de limitación material de la revisión constitucional. Así en el artículo 5 del texto elaborado por la 5ª Comisión de la Asamblea Constituyente proponiase la formula: "las leyes de revisión no podrán afectar". Habian además sido propuestas las formulas: "las leyes de revisión constitucional no podrán afectar los siguientes principios" (Diputado Antonio Esteves); "las leyes de revisión constitucional no podrán abarcar normas relacionadas con ..." (Diputado Coelho dos Santos); "las leyes de revisión constitucional no podrán afectar los siguientes principios y materias" (Diputado José Luis Nunes). Cfr. Diario da Assembleia Constituinte, nº 121, p. 4018 ss y nº 128, p. 4252 ss. A propósito véase: JORGE MIRANDA, A Constituição de 1976, p. 236; MARCELO REBELO DE SOUSA, Os partidos políticos no Direito Constitucional Português, Braga, 1983, p. 382.

construida con referencia a materias. Para tanto basta considerar que en el artículo 288 se dispone que "las leyes de revisión constitucional tendrán que respetar", siguiéndose la identificación de lo que debe ser respetado. Ora, a las materias no es debido respeto. Las materias simplemente pueden o no ser objeto de tratamiento. Además, y para tomar luego como ejemplo la alinea a) de éste artículo, tenemos claramente que la independencia y la unidad del Estado no es representada como una materia.

También no está en causa una prohibición de se introducir cualquier modificación en las normas constitucionales que regulan los asuntos referidos en la mencionada clausula de limitación material, ya que no se hace ninguna precisión en ése sentido. En el artículo 288 se hace referencia a contenidos constitucionales, sin cualquier referencia a la sede normativa de su tratamiento.

Por fin no está simplemente en causa una prohibición de modificación de la fórmula constitucional de consagración de determinados principios. Por cierto, el artículo 288 debe ser interpretado con referencia a principios ⁹⁶²: principio de la independencia nacional y de la unidad del Estado; principio republicano; principio de la separación de las Iglesias del Estado; principio de la salvaguardia o defensa de los derechos, libertades y garantías, etc... . Lo que no se puede decir en todo caso es que las leyes de revisión constitucional, por fuerza de lo dispuesto en el artículo 288, tienen solamente que respetar tales principios, considerados como ideas muy generales definidas puntualmente de

⁹⁶² En éste sentido Cfr. VIEIRA DE ANDRADE, Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, Coimbra, 1983, p. 136; GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, Constituição Anotada, II, p. 565-566; RUI MACHETE, Os principios estruturais da Constituição de 1976 e a próxima revisão constitucional, in Estudos, p. 464; JORGE MIRANDA, A Constituição de 1976, p. 253 ss; ID., Manual, II, p. 77; I. MORAIS, J. M. FERREIRA D'ALMEIDA e R. LEITE PINTO, Constituição, p. 557; MARCELO REBELO DE SOUSA, Direito Constitucional, p. 108; ID., Os partidos políticos na Constituição, in Estudos sobre a Constituição, II, Lisboa, 1978, p. 70.

modo también muy abstracto, vago, impreciso, abreviado y contracto en uno o otro artículo de la Constitución. Están en causa principios constitucionales, pero considerados como normas llenas de un sentido que le es comunicado por las disposiciones constitucionales que los concretan.

Lo que se intenta asegurar son determinadas soluciones constitucionales en asuntos considerados jurídico-políticamente más relevantes. Ésto es, son los principios constitucionales tales como fueron concebidos por el legislador constituyente, con referencia a un determinado *proyecto constitucional* y a las deducciones necesarias que se han hecho de éses principios en el sentido de la concretización de éste proyecto constitucional. Hay entonces que respetar los principios a que se refiere el artículo 288 con el contenido que se extrae de las principales concretizaciones que ellos merecen en la Constitución ⁹⁶³.

⁹⁶³ JORGE MIRANDA (Constituição de 1976, p. 253-254) subraya que el artículo consagrador de límites materiales "no se dirige a ésta o aquella disposición, impidiendo que, sin él ser previamente modificado, ésa disposición sea, de cualquier modo, tocada, dirijese éso si a principios, expresos en varios preceptos, o en un solo o quizá en ninguno.

Solamente, en la medida en que determinado precepto se presente como manifestación esencial de cierto principio es que su revisión implicaría o no violación o alejamiento del principio (...). Y solamente en la medida en que el contenido esencial del precepto venga a ser disminuido o vulnerado es que se justifica hablar en preterición del principio".

A su vez GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, (Constituição Anotada, II, p. 565-566) destacan que hay dos modos de interpretar los límites materiales de revisión: "(a) como garantías de determinados principios, independientemente de su expresión concreta en la Constitución; (b) como garantías de cada principio aquí referido en la expresión concreta que tienen en la Constitución". Para éstos Autores, la solución del problema no puede ser dada en abstracto. Ella dependerá del sentido constitucional de cada uno de los dominios constitucionales garantizados contra la revisión, lo cual no tiene de ser idéntico para todos. Unos límites materiales deben ser entendidos en el sentido de que obligan al respecto del respectivo régimen constitucional y otros en el sentido de que impiden su eliminación o modificación substancial.

Para RUI MACHETE (Os principios estruturais da Constituição de 1976 e a próxima revisão constitucional, in Estudos, p. 464) los preceptos del artículo consagrador de éstos límites no valen por sí, aisladamente, pero en conexión con los principios que garantizan. Además toma este Autor como punto de referencia la

b) Al nos referirnos en términos generales a la cláusula de limitación material de la revisión cabe además previamente hacer una especial advertencia en el sentido de que la norma constitucional que la consagra ha sufrido modificación por vía de la revisión constitucional de 1989. En la versión inicial (y mismo después de la revisión constitucional de 1982), la cuestión de los límites materiales estaba contemplada en el artículo 290 en términos que valorizaban una cierta carga ideológica presente en la Constitución y que era favorable de algún modo al colectivismo, al dirigismo económico y también a un cierto populismo. En la secuencia de la revisión constitucional de 1989 y en un intento de descargar ideológicamente la Constitución material, se ha, por un lado, substituido el límite relativo al "principio de la apropiación colectiva de los principales medios de producción y suelos, bien como de los recursos naturales, y la eliminación de los monopolios y de los latifundios", por un otro principio de "la coexistencia del sector público, del sector privado y del sector cooperativo y social de propiedad de los medios de producción". Por otro lado, el límite que protegía el principio de la "planificación democrática de la economía", pasó a vincularse al principio de "la existencia de planos económicos en el ámbito de una económica mixta". Por fin se ha suprimido el límite que valorizaba el principio de "la participación de las organizaciones populares de base en el ejercicio del poder local" ⁹⁶⁴.

consideración de que los principios se distinguen de las normas, no simplemente por un criterio cuantitativo relativo a su mayor abstracción, pero por una *diferencia específica*, de carácter cualitativo. Los principios pueden verificarse, o concretizarse en mayor o menor medida, poseen diversas posibilidades de realización, sea jurídica, sea fáctica. Las normas, al contrario, o se verifican, o no se verifican. No hay una cuestión de grado de realización.

⁹⁶⁴ En la revisión constitucional de 1981-1982 el debate sobre la alteración de la cláusula de límites materiales se ha quedado postergado para futura revisión, habiendo prevalecido el entendimiento de que tal alteración representaría un factor de inestabilidad o un presupuesto para una futura subversión de la Constitución.

En 1981 se han propuesto alteraciones de esa cláusula -en un sentido desdeologizador- en los proyectos de revisión presentados por los Diputados de la

Acção Social-Democrata Independente y de la Alianza Democrática.

La cuestión de una revisión constitucional que pasase por la alteración de la *clausula de limites materiales* venia siendo agitada más intensamente desde 1979.

A propósito véase: FRANCISCO SÁ CARNEIRO, *Uma Constituição para os anos 80* - Contributo para um projecto de revisão, Lisboa, 1979; JORGE MIRANDA, *Um projecto de revisão constitucional*, Coimbra, 1980; BARBOSA DE MELO, CARDOSO DA COSTA e VIEIRA ANDRADE, *Estudo e Projecto de Revisão da Constituição*, Coimbra, 1981.

Nos podemos también dar cuenta del debate de ideas en torno de éstos aspectos en artículos de opinión y en publicaciones salidas a publico entre 1979 y 1982. Así por ejemplo: ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA, *Uma Constituição para os anos 80?* Comentario ao projecto Sá Carneiro (*Expresso*, 24.2.79); JOSÉ LUIS NUNES, *Princípios Fundamentais da Constituição* (*Diario de Noticias*, 16.3.79); VITAL MOREIRA, *Constituição e Revisão Constitucional*, Lisboa, 1980; *A Revisão Consitucional*, numero monografico de *Democracia e Liberdade* (nº 15); *A Constituição de 1976 à luz duma Reflexão Cristã*, Suplemento al *Boletim Reflexão Cristã* de Julio/Agosto 1980; FILIPE VIEIRA, *Revisão Constitucional e Consenso Nacional* (*Expresso*, 9.8.80); *Coloquio sobre a Revisão Constitucional*, EPDS, Lisboa, 1981. Cfr. aún: J. J. GOMES CANOTILHO, *O Problema da Dupla Revisão na Constituição Portuguesa*, Coimbra, 1978.

Después de la revisión constitucional de 1982, la cuestión es de nuevo planteada en la secuencia de iniciativas malogradas de Diputados del *Centro Democrático e Social* tomadas en 1984 y 1985 para que la Asamblea de la Republica asumise extraordinariamente poderes de revisión, teniendo el presidente de ése partido elaborado un proyecto de revisión de la Constitución económica y social.

Más tarde, ya en vista del proceso que conduciría a la revisión constitucional 1989, la cuestión de los limites materiales fué de nuevo planteada, habendose sin embargo aproximado las posiciones. En éste sentido, los proyectos de revisión presentados por los Diputados de las principales fuerzas políticas contemplaban alteraciones a la *clausula de limitación material* de la revisión (Cfr. *Diario da Assembleia da República*, 31 de Dezembro de 1987, separata nº 1/v).

Las alteraciones que se introducirán en 1989 en la *clausula de limites* han reflexionado sobretodo la propuesta contenida en el proyecto del Partido Socialista.

Sobre el debate doctrinario entonces desarrollado en torno de los limites materiales Cfr. nombradamente: RUI MACHETE, *Os principios estruturais da Constituição de 1976 e a próxima revisão constitucional*; JOSÉ MAGALHÃES, *Amanhã a IV República?* e ANTONIO DE ALMEIDA SANTOS, *Os limites materiais da revisão constitucional à luz da doutrina e do bom senso*, todos publicados en Portugal - *O Sistema Político e Constitucional*, 1974/1987, Lisboa, 1989; FRANCISCO LUCAS PIRES, *A Teoria da Constituição de 1976 - A Transição dualista*, Coimbra, 1988; *Constituição Portuguesa - Práctica e Revisão Constitucional*, *Comunicações apresentadas em Colóquio organizado pelo Instituto Dom João de Castro*, Lisboa, 1989.

Ésta modificación en la definición de los límites materiales de la revisión constitucional ha tenido consecuencias que no se agotan al nivel de los aspectos que puntualmente han sido objeto de reconsideración. Es que, cada una de las soluciones constitucionales que son valorizadas en el artículo 288 de la Constitución como límites materiales a la revisión constitucional concurren, cada una a su manera, para la definición del núcleo esencial de sentido identificador de la *idea de Constitución material* que aquella disposición constitucional visa salvaguardar. Así, las alteraciones introducidas en la norma constitucional definidora de límites materiales a la revisión han reflexionado y dado traducción a un nuevo equilibrio entre las soluciones constitucionales a preservar y a un desarrollo de la idea de Constitución material.

En la versión actual de la cláusula de límites materiales de la revisión constitucional, la idea de garantía de la Constitución que le preside funciona con dos significaciones principales: por un lado, está en causa la garantía de una cultura jurídico-constitucional de matriz euro-atlántica, que se vincula al Estado de Derecho y a la Democracia; por otro lado, está en causa la garantía de un proyecto constitucional específico, tendencialmente distinto de cualquier otro y que se ha considerado especialmente adecuado a la realidad de la sociedad portuguesa.

La garantía de preservación de una cultura jurídico-política, relacionase con la exigencia de que las leyes de revisión constitucional respeten la independencia nacional, los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos, el sufragio universal, directo, secreto y periódico en la designación de los titulares electivos de los órganos de poder público, el pluralismo de expresión y organización política (incluyendo partidos políticos, y el derecho de oposición democrática), la separación y la interdependencia de los órganos de soberanía, la fiscalización de la constitucionalidad por acción, la independencia de los tribunales.

En lo que respecta a la garantía de un proyecto constitucional específico, hay que asociarla a la Idea de Constitución material que ha prevalecido en el momento revolucionario en que ha sido elaborada la actual Constitución, con los matices que la evolución constitucional siguiente ha determinado. Ese proyecto relacionase con un concepto de Estado laico y republicano políticamente democrático y socialmente democratizador, descentralizado y mismo periféricamente regionalizado, de economía mixta. En sus evoluciones éste proyecto, sobrepasando o relativizando la intención inicial de se camifiar para una sociedad socialista, subraya la posición del Estado como corrector de las disfunciones o asimetrías verificadas a los más distintos niveles de la sociedad.

6 . La independencia nacional como limite material

Teniendo en cuenta lo que hemos dicho sobre el alcance de la clausula de limitación material de la revisión constitucional contenida en el actual artículo 288 de la Constitución, cabe entonces dilucidar cuales son las soluciones constitucionalmente consagradas que deben ser respetadas por las leyes de revisión constitucional.

Así, por un lado, en la alínea a) del artículo 288, imponese el respeto por la *independencia nacional*.

A propósito de la independencia nacional, y para que se comprenda plenamente la solución constitucional que se vincula a ésa idea y debe ser preservada en via de revisión constitucional, hay que tener presente más inmediatamente lo dispuesto en los siguientes artículos de la Constitución:

- (i) artículo 7,1 -que establece que Portugal se rige en las relaciones internacionales por el principio de la independencia nacional, vinculandose éste, en términos de su aplicación universal, nombradamente, a las ideas de igualdad entre los Estados, de no ingerencia en los asuntos internos de los

Estados y al rechazo de todas las formas de imperialismo, colonialismo y agresión;

- (ii) artículo 9 -que reconoce como tareas fundamentales del Estado, garantizar la independencia nacional y crear las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales que la promociónen;
- (iii) artículo 10,2 -que vincula los partidos políticos a respetaren el principio de la independencia nacional;
- (iv) artículo 11,1 -que representa la Bandera Nacional como simbolo de la independencia de Portugal;
- (v) artículo 81, g -que define como incumbencia prioritaria del Estado, en el ambito económico-social, el desarrollo de las relaciones económicas con todos los pueblos, mediante la salvaguardia de la independencia nacional y de los intereses de los portugueses y de la economía del país;
- (vi) artículo 88 -que confía a la ley la función de disciplinar la actividad económica y las inversiones extranjeras, para garantizar, nombradamente, la independencia nacional;
- (vii) artículo 123 -que presenta el Presidente de la República como el garante de la independencia nacional;
- (viii) artículo 273 -que considera serén objetivos de la defensa nacional garantizar, en el respeto de la orden constitucional, de las instituciones democráticas y de las convenciones internacionales, la independencia nacional, la integridad del territorio y la libertad y seguridad de las poblaciones contra cualquier agresión o amenaza externas;
- (ix) artículo 276 -que establece como derecho y deber fundamental de todos los portugueses la defensa de la Patria.

En la línea de lo que se consagra en éstas disposiciones constitucionales (y aún, pero menos inmediatamente, en otras de éstas disposiciones), tenemos entonces que las leyes de revisión constitucional deben respetar la idea de que el Estado y el Pueblo

portugueses, representan una realidad que por si, mediante una voluntad formada en su seno, libre y autonomamente, decide sobre su propio destino, considerado éste en sus dimensiones políticas, económicas, sociales y culturales.

Debe respetarse también la idea de que el Estado portugués presentandose abierto al exterior debe posicionarse, en su relacionamiento externo con todos los pueblos, en una posición de igualdad, no reconociendo la supremacia o superioridad de ningún de los sujetos con quién entra en vida de relación, ni aceptando intromisiones por parte de éstos en la definición de su destino.

Más: debe tenerse presente que a la revisión constitucional, siempre que sea caso de éso, debe asistir una intención no simplemente defensiva pero también promocional de la independencia nacional -entendida ésta complejamente en sus dimensiones política cultural económico-social y tecnológica ⁹⁶⁵, considerandose que necesita permanentemente de ser consolidada y mismo implementada.

Por fuerza del dispuesto en el artículo 288, al. a) de la Constitución, tenemos que las leyes de revisión constitucional no pueden dar consagración constitucional -sea en que materia fuer- a soluciones que impliquen una negación o restricciones de la independencia nacional, así como favorecimiento o condescendencia delante de situaciones desfavorecedoras de la independencia nacional⁹⁶⁶.

La cuestión del cumplimiento de éste limite material podia haber sido planteada luego en el momento de la primera revisión constitucional, cuando en vista de se posibilitar un próximo ingreso en

⁹⁶⁵ Sobre la independencia nacional en ésas varias dimenciones Cfr. JORGE MIRANDA, A Constituição de 1976, p. 285; I.D., Manual, III, p. 156 ss.

⁹⁶⁶ En este sentido J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA (Constituição Anotada, II, p. 566-567) consideran que este limite impide la integración de Portugal en cualquier otro Estado o federación de Estados. JORGE MIRANDA (Manual, III, p. 161) refiere más ampliamente que éste limite material se opone a la degradación del Estado portugués en Estado semi-soberano o no soberano.

las Comunidades Europeas, se ha introducido una norma -la del artículo 8,3- que contiene la previsión de que normas producidas por órganos competentes de las organizaciones internacionales de que Portugal sea parte pueden vigorar directamente en la orden interna. Ésto corresponde a la previsión de situaciones de pérdida (o al menos de restricción al ejercicio) de poderes soberanos del Estado en favor de otros sujetos jurídicos internacionales, o sea de las referidas organizaciones internacionales. Pero corresponderá también a la previsión de una situación de restricción a la independencia nacional?

Esta cuestión por cierto debe tener una respuesta negativa delante del fenómeno de las interdependencias internacionales ⁹⁶⁷ y de la circunstancia de la organizaciones internacionales ahí implícitamente referenciadas -las Comunidades Europeas- y el fenómeno de supranacionalidad que les está asociado estar en permanente dependencia de la voluntad de los Estados que son sus miembros

⁹⁶⁸, ⁹⁶⁹ ..

⁹⁶⁷ Cfr. ISABEL JALLES, *Implicações jurídico - Constitucionais da adesão de Portugal às Comunidades Europeias*, Lisboa, 1980, p. 253-254.

⁹⁶⁸ A propósito, por todos, Cfr. FAUSTO DE QUADROS, *Direito das Comunidades Europeias*, p. 324 ss y 336 ss. Este Autor subraya que es el Consejo de las Comunidades, como representante del elemento interestadual de la integración que ejerce los poderes delegados por los Estados en las Comunidades. Son los Estados que ejercen los poderes que ellos delegan en las Comunidades. La integración no afecta la soberanía cualitativa de los Estados miembros de las Comunidades. Falta autonomía a la orden jurídica comunitária en relación a la voluntad de los Estados miembros. En la creación del Derecho Comunitario es decisivo el criterio de la soberanía de los Estados.

J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA (*Constituição Anotada*, II, p. 566) plantean dudas cuanto a la compatibilidad de la admisión constitucional de la integración de Portugal en organizaciones supranacionales con el principio de la independencia nacional (Cfr. también, *ob.cit.*, I, p. 93-94).

Véase además sobre éste punto: ISABEL JALLES, *ob. cit.*; MOTA CAMPOS, *As Relações da Ordem Jurídica Portuguesa com o Direito Internacional e o Direito Comunitário à luz da revisão constitucional de 1982 - Estudo de Direito Internacional de Direito Comunitário e de Direito Político Comparado*, Lisboa, 1985; ID., *Direito Comunitário*, Lisboa, 1988, I, p. 516 ss y II, p. 349 ss; ANTONIO VITORINO, *A adesão de Portugal às Comunidades Europeias*, Lisboa, 1984.

Además es de tener presente que en concreto la cuestión ha sido resuelta mediante la formación de un amplio consenso nacional a propósito del ingreso de Portugal en las Comunidades Europeas y de su compatibilidad con la independencia nacional.

Otra cuestión que el límite material en referencia puede plantear es la de saber se será de admitir que en una ley de revisión constitucional se expurguen de la Constitución todas o algunas de las referencias hechas a la independencia nacional. Cuanto a éste punto solamente será de admitir que algunas (pero jamás todas) referencias a la independencia nacional dejen de constar de los artículos de la Constitución antes mencionados, desde que no estea implícito en tal acto la intención constituyente de desvalorizar o de algún otro modo subverter la idea de independencia nacional.

7 . La unidad del Estado como límite material

En la misma alinea a) del artículo 288 de la Constitución además imponese que las leyes de revisión constitucional respeten la *unidad del Estado*.

Para determinar el alcance de sentido de éste límite material, con referencia a los normativos constitucionales pertinentes, importa que se considere que en la Constitución:

- (i) en el artículo 3,1 defínese la soberanía del pueblo como una y indivisible;
- (ii) en el artículo 6,1 caracterízase el Estado como unitario, esto sin perjuicio de los principios de la autonomía de las autarquias locales y de la descentralización democrática de la administración pública, así como de la existencia de Regiones Autónomas dotadas de estatutos político-administrativos y de

⁶⁶⁶ Las desviaciones que por ésa vía se pueden verificar serán solamente las que resultaren de la persistencia de un *deficit democrático* de las Comunidades acompañada de la divulgación del método mayoritario de adopción de las deliberaciones comunitarias.

- órganos de gobierno propio;
- (iii) en el artículo 11,1 la Bandera Nacional es representada como simbolo de la unidad y integridad de Portugal;
 - (iv) en el artículo 51,4 se prohíbe la constitución de partidos políticos que, por su designación o por sus objetivos programáticos, tengan indole o ambito regional;
 - (v) en el artículo 123, se atribuye al Presidente de la República la función de garante de la unidad del Estado;
 - (vi) en el artículo 227, 2 y 3, la autonomía regional es concebida nombradamente en vista de un refuerzo de la unidad nacional y de los lazos de solidaridad entre todos los portugueses, no afectando la integridad de la soberanía del Estado ⁹⁷⁰.

Articulando el artículo 288, a) de la Constitución con tales disposiciones, tenemos entonces por un lado que las leyes de revisión constitucional no pueden tener la significación de convertir el Estado portugués en un *Estado compuesto* ⁹⁷¹.

Por otro lado, de tal articulación normativa resulta que la preeminencia del Estado sobre las demás unidades políticas que afirman su existencia en el ordenamiento jurídico portugués debe quedar también, siempre asegurada, reconocendose la supremacía jurídica de sus actos normativos ⁹⁷².

⁹⁷⁰ Para la comprensión de la solución constitucional que determina la unidad del Estado cabe aún considerar nombradamente las reglas relativas a la elaboración de los estatutos político-administrativos regionales, a la preeminencia de la Constitución y de las leyes generales de la República sobre todo tipo de actos regionales, sobre los límites de los poderes regionales, sobre la cooperación entre órganos de soberanía y órganos regionales sobre la representación de la República en las Regiones y la competencia del Ministro de la República.

⁹⁷¹ En el sentido de que este límite impide la división o federalización del Estado portugués Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, II, p. 566.

⁹⁷² En éste sentido es aún de referir que, en términos de organización del poder político, habrá siempre que considerar la existencia de unos órganos estatales (maxime: los órganos de soberanía) a los cuales incumbe la realización de funciones de alcance global y omnicompreensivo, orientadas para la realización de intereses o para la satisfacción de necesidades que respetan a la Sociedad en su

Además, cumple subrayar que las alteraciones que se introduzcan en el modelo constitucional de autonomía regional deben ser pensadas con arreglo a la solución de unidad del Estado, sirviendo siempre para optimizar ésta y teniéndose en vista la necesidad de conservación de estrechos vínculos jurídicos de integración y de cooperación entre las Regiones Autónomas y el Estado.

Por fin, el límite en cuestión tiene el sentido de no permitir la inclusión en la Constitución de normas que produzcan un efecto de desintegración nacional o que impliquen una quiebra de los lazos de solidaridad entre todos los portugueses ⁹⁷³.

8. La forma republicana de gobierno como límite material

En la línea b) del mismo artículo 288 de la Constitución establece, a su vez, como límite material de la revisión constitucional la forma republicana de gobierno ⁹⁷⁴.

Distintamente de lo que se pasa en otros ordenamientos en cuyas Constituciones se consagra exclusivamente como límite material expreso de la revisión constitucional la forma republicana de gobierno,

conjunto, no se definiendo dominios reservados en el ámbito de los cuales tales órganos no pueden tener ninguna intervención.

⁹⁷³ En el sentido de que la referencia a la *integridad del territorio* se puede (aunque discutiblemente) considerar implícita en éste límite material, reconociéndose en éste una prohibición de reconocimiento de cualquier cesión o separación territorial Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, II, p. 564 y 566-567. Estes Autores consideran, no obstante, seguro que éste límite material no contende con la situación de Macau, pues se trata de un território simplemente "bajo administración portuguesa" (Cfr. artículo 292, 1 de la Constitución). A su vez JORGE MIRANDA (*Manual*, III, p. 162) subraya que en éste límite está además presente una garantía de las condiciones de unidad del Estado, entre las cuales se incluye la unidad de las Fuerzas Armadas.

⁹⁷⁴ Sin embargo de se haberen considerados los ejemplos de otras Constituciones, será de subrayar que la fuente determinante de la consagración de éste límite fué la Constitución de 1911 que como hemos visto determinaba en su artículo 82, § 2º que no podían ser objeto de deliberación propuestas de revisión constitucional cuya intención fué la de abolir la forma republicana de gobierno.

en la Constitución portuguesa actual éste limite debe ser comprendido en sentido estricto de modo que no se confunda o sobreponga con otros límites materiales expresos constitucionalmente consagrados. Lo que está en causa aquí es precisamente una determinada *forma de gobierno*, y no un *régimen político*, un *ethos* político o siquiera un *sistema constitucional* determinados.

La consagración de la forma republicana de gobierno para que haya coherencia interna en el sistema, pide la afirmación de los principios democráticos y del Estado de derecho y una apertura a los valores de la libertad, de la justicia y de la fraternidad⁹⁷⁵. En todo caso tal forma de gobierno no se confunde con éstos principios y con ése *ethos*, bastando para tanto considerar que -aunque patológicamente- puede haber república sin que se consagren tales principios y *ethos* y puede haber monarquía que los consagre y desarrolle suficientemente⁹⁷⁶.

Estando en causa una *forma de gobierno*⁹⁷⁷, aquello de que

⁹⁷⁵ Sobre la articulación del principio republicano con los principios democrático y del Estado de Derecho, y aún para la referencia a un *ethos* republicano que ve en la República una posibilidad espiritual y una distensión que apunta para la construcción de una sociedad más libre, justa y fraterna Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, p. 494 ss.

⁹⁷⁶ En este sentido Véase J. BRYCE, *Modern Democracia*, 1932, I, p. 25.

⁹⁷⁷ La determinación conceptual de lo que sea *forma de gobierno* (en confronto con otros conceptos como los de forma de Estado, de régimen político, de sistema de gobierno) tiene dado lugar a divergencias doctrinales. A propósito Cfr. nombradamente: NORBERTO BOBBIO, *La Teoria delle Forme di Governo*, Turim, 1976; MARCELLO CAETANO, *Direito Constitucional*, I, p. 409ss; JAVIER CONDE, *Teoría y sistema de las formas políticas*, Madrid, 1944; CROSA, *Sulla classificazione delle forme di governo*, Scritti Romano, I; DELBEZ, *Recherches sur la classification des formes politiques*, RDP, 1929, p. 371ss; ELIA, *Governo (forme di)*, *Enciclopedia del Diritto*, XIX, p. 943ss; FERRI, *Alcune considerazioni sulla teoria delle forme di governo*, *Rass. DP*, 1946; JELLINEK, *Teoría General del Estado*, Buenos Aires, 1981, p. 501ss; MANUEL JIMENEZ DE PARGA, *Los Regimenes Políticos Contemporáneos*, Madrid, 1983, p. 117ss; ID., *Formas Constitucionales y fuerzas políticas*, Madrid, 1961; K. LOEWENSTEIN, *Les systèmes, les ideologies, les institutions politiques et le problème de leur diffusion*, in *RFSP*, 1953, p. 677; PABLO LUCAS VERDU, *Principios de Ciencia Política*, 2 vols., Madrid, 1969; PABLO

se cuida es de saber de que modo se concibe el *poder político* del punto de vista del régimen de acceso, conservación y transmisión de la titularidad de los principales cargos públicos -desde luego y por razones históricas del cargo de Jefe de Estado.

En esta orden de consideraciones tenemos que el límite material en referencia debe ser comprendido principalmente con arreglo a una solución que desde luego se puede extraer de las siguientes disposiciones constitucionales:

- (i) el artículo 1, que define Portugal como una República soberana;
- (ii) el artículo 13, que establece igual dignidad social para todos los ciudadanos, prohibiendo privilegios y discriminaciones nombradamente de alcance político;
- (iii) el artículo 50, 1 y 3, que confiere a todos los ciudadanos el derecho de acceso, en condiciones de igualdad y libertad a los cargos públicos, admitiendo solamente el establecimiento por vía legal de las inelegibilidades necesarias para se garantizar la libertad de opción de los electores y la isención y independencia del ejercicio de los respectivos cargos;
- (iv) el artículo 120, que establece el principio de la responsabilidad de los titulares de cargos políticos por actos y omisiones que pratiquen en el ejercicio de sus funciones, previendo la sanción de destitución del cargo o de pérdida de mandato;
- (v) el artículo 121, que determina que nadie puede ejercer a título vitalicio cualquier cargo político de ambito nacional, regional o local;
- (vi) el artículo 123, que contiene la previsión de que la República

LUCAS VERDÚ y PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *Manual de Derecho Político*, p. 246ss; MEISSNER, *Staats und Regierungsformen*, AOR, 1952; JORGE MIRANDA, *Ciência Política*, Lisboa, 1983-1984, p. 36ss; MORTATI, *Forme di governo*, Padova, 1973; A. POSADA, *Tratado*, 1935, I, p. 544ss; FRANCESCO RACIOPPI, *Forme di Stato e forme di governo*, Roma, 1898.

Portuguesa es representada por el Presidente de la República siendo aún de considerar la forma de designación del Presidente de la República por elección (artículo 124) y para un mandato temporalmente limitado (artículo 131), su no reelegibilidad para un tercero mandato consecutivo (o en los cinco años siguientes al término del segundo mandato consecutivo-artículo 126) y sus competencias esenciales al ejercicio de la Jefatura del Estado (maxime: las de los artículos 137 y 138);

- (vii) el artículo 150, que define la Asamblea de la República como la asamblea representativa de todos los portugueses, estableciéndose además en el artículo 153 la elegibilidad para este órgano de todos los ciudadanos portugueses electores y definiéndose en los artículos 156 y 163 el inicio, término, pérdida y renuncia del mandato de diputado;
- (viii) el artículo 198, que define las situaciones que determinan la dimisión del Gobierno.

Considerando articuladamente estas distintas disposiciones tenemos entonces que por vía de revisión constitucional no se podrá instituir la monarquía, debiéndose respetar la existencia de un Presidente de la República en cuanto Jefe del Estado, admitir el acceso a tal cargo a cualquier ciudadano (desde que cumpla determinados requisitos que no impliquen el establecimiento de discriminación o de privilegio en favor de ninguna categoría de personas) y preservarse la solución según la cual la titularidad del cargo de Presidente de la República no puede ser vitalicia.

Además será de considerar que el límite en referencia prohíbe que por vía de revisión constitucional se consagren soluciones:

- (i) que desvirtuen el carácter temporario del ejercicio de los cargos políticos de ámbito nacional, regional o local;
- (ii) que apuntan para la consagración de formas de poder personal

- ⁹⁷⁸ (mediante nombradamente la concentración de poder en un órgano singular);
- (iii) que pongan en causa la existencia de órganos de soberanía, regionales y locales a los cuales puedan tener acceso los ciudadanos en igualdad de condiciones;
 - (iv) que cierren la titularidad de cualesquier cargos políticos en favor de determinadas categorías de personas, definidas en razón de un estatuto personal de privilegio;
 - (v) que establezcan un estatuto de irresponsabilidad de los titulares de los cargos políticos ⁹⁷⁹.

9. La separación de las Iglesias del Estado como limite material

En la alínea c) del artículo 288 de la Constitución, por otro lado, vinculase el poder de revisión constitucional al respeto por la separación de las Iglesias del Estado.

Éste limite debe ser comprendido fundamentalmente con arreglo a lo que se determina en el artículo 41,4 de la Constitución, lo cual esclarece que las Iglesias y otras comunidades religiosas están

⁹⁷⁸ Éste es un aspecto que JELLINEK (Teoría General del Estado, p. 507) subrayó para distinguir la *monarquía* de la *república*, considerando que la monarquía es el Estado dirigido por una voluntad física.

⁹⁷⁹ J. J. GOMES CANOTILHO (Direito Constitucional, p. 499) acrecenta o precisa a propósito que el limite en referencia exige que se mantenga la necesidad de legitimación popular, directa o indirecta, del Presidente de la República, que haya una asamblea representativa de los ciudadanos portugueses, basada en el sufragio popular, que se prevean elecciones periódicas, y por tiempo limitado, de los órganos representativos, que se preserve la solución de responsabilidad política del ejecutivo delante de los órganos representativos de la República.

Véase además J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, II, p. 567. Estes Autores refieren que el limite en referencia prohíbe la restauración de cualquiera forma monárquica de gobierno, la alteración del modo de designación del Presidente de la República (y la propia denominación del cargo) en el sentido vitalicio o hereditario, el establecimiento de cualesquier privilegio de nacimiento nobiliarquicos, etc.

separadas del Estado y son libres en su organización y en el ejercicio de sus funciones y del culto ⁹⁸⁰.

En éste sentido tenemos como implicación inmediata de ésta limitación que mediante ley de revisión constitucional no se podrá establecer que una determinada religión es la religión oficial del Estado, imponendose la conservación de su característica laicidad ⁹⁸¹

⁹⁸²,

Además, tal limite implica que no podrán contemplarse en via de revisión soluciones por las cuales el Estado pase a tener interferencia relativamente a las actividades desarrolladas por las Iglesias, o a ejercer control sobre éstas, debiendo reconocerse siempre una radical autonomia de las Iglesias delante del Estado. Tal

⁹⁸⁰ Sobre los problemas aqui implicados de las relaciones del Estado con las diversas confesiones religiosas y sobre la vertiente jurídico-constitucional del problema religioso, en Portugal Cfr. ANTÓNIO LEITE, *A Religião no Direito Constitucional Português*, in *Estudos sobre a Constituição*, II, Lisboa, 1978, p. 265 ss. Véase además: A. LEITE, *voces Igreja e Estado y Laicidade do Estado*, in *Enc. Verbo*, X, p. 868 ss y XI, p. 1350 ss; MANUEL ANTUNES, *voce Laicismo*, in *Enc. Verbo*, XI, p. 1351 ss; *A Constituição de 1976 à luz duma Reflexão Cristã*, Supl. al Boletín *Reflexão Cristã*, Julho/Agosto de 1980; R. CASTRO MEIRELES, *voces Igreja e Estado y Laicismo*, in *Enc. Polis*, 3, p. 396 ss y 968 ss.

⁹⁸¹ La afirmación del principio de la laicidad encuéntrase ligado a la tradición republicana pudiendo por ésta via considerarse que el limite material de la revisión en referencia de alguna forma estaba ya contenido en el limite relativo a la forma republicana de gobierno. Sin embargo, como subraya GOMES CANOTILHO (*Direito Constitucional*, p. 498), la Constitución ha intentado evitar la "cuestión del clericalismo" que se habia planteado en la Iª Republica, considerando entonces que lo que estaba en causa eran problemas relativos a derechos, libertades y garantías. Aún así podemos decir que éste limite ahora en análisis, con tal alcance de sentido, tiene cobertura en la alínea d) del artículo 288 de la Constitución que obliga a que las leyes de revisión respeten los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.

Por éso, debemos considerar que lo limite en causa tiene un alcance más vasto que -como luego veremos- pone en relieve la autonomía institucional reciproca de las Iglesias y del Estado.

⁹⁸² En el sentido de que así se impide la defensa a cargo del Estado de valores religiosos Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, II, p. 567.

consideración deriva de la aplicación a las Iglesias y comunidades religiosas, de un modo expreso, de un principio de libertad delante de los poderes públicos y, implícitamente, del régimen general de la libertad de asociación ⁹⁸³.

Acrece que, en una perspectiva que interfiere con la libertad de aprendizaje y de enseñanza, la separación de las Iglesias del Estado exige que se preserve la solución según la cual el Estado no se puede atribuir el derecho de programar la educación y la cultura según cualesquier directrices religiosas, no pudiendo la enseñanza pública ser confesional ⁹⁸⁴.

Mediante una equiparación de las Iglesias y comunidades religiosas en general a las demás asociaciones, hay aún que considerar que no se podrán legitimar actividades del Estado de favorecimiento o de desfavorecimiento de los miembros de tales comunidades en cuanto tales. En éste punto la solución de separación de las Iglesias del Estado entronca con los principios de la igualdad y con las libertades de conciencia, de religión y de culto ⁹⁸⁵.

Hay también que tener presente la cuestión de saber se la solución en causa prohíbe la previsión normativo-constitucional de situaciones de ayuda (bajo cualquier forma) del Estado a las Iglesias. A este propósito consideramos que tales situaciones de ayuda no son

⁹⁸³ En ése sentido el artículo 46,2 de la Constitución determina que las asociaciones desarrollan libremente sus fines sin interferencia de las autoridades públicas y no pueden ser disueltas por el Estado o suspensas sus actividades sino en los casos previstos en la ley y mediante decisión judicial.

⁹⁸⁴ Cfr. artículo 41,2 y 3 de la Constitución. En este punto se ha planteado en concreto, a propósito de legislación ordinaria sobre enseñanza, la cuestión de la admisibilidad de lección de la disciplina de religión y moral católicas en las escuelas públicas. Véase PARECER DE LA COMISSÃO CONSTITUCIONAL, nº 17/82; ACORDÃO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL nº 423/87, (in Diario da República, Iª Série, de 26 de enero de 1987). Sobre el problema con posiciones distintas Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, p. 498-499; JORGE MIRANDA, *Manual*, IV, p. 373-374. Sobre la libertad de enseñanza Véase aún A. LEITE, *A liberdade de ensino na nova Constituição portuguesa*, in *Lumen*, 37, enero de 1976, p. 10 ss.

⁹⁸⁵ Cfr. artículos 13 y 41 de la Constitución.

incompatibles con el principio de la separación de las Iglesias del Estado, salvo cuando haya la intención de privilegiar, en perspectiva inigualitaria, una determinada Iglesia, sin que razones objetivas vinculadas al interés general justifiquen tales ayudas particulares ⁹⁸⁶.

Para la comprensión de este límite material deberá aún tenerse presente lo dispuesto en los artículos 51,3 y 55,4 de la Constitución sobre el régimen de los partidos políticos y de las asociaciones sindicales, aunque ahí solamente de modo indirecto se plantea la cuestión de la separación de las Iglesias del Estado. El citado artículo 51,3, prohíbe a los partidos políticos el uso de denominación que contenga expresiones directamente relacionadas con cualesquiera religiones o iglesias, así como de emblemas confundibles con símbolos (...) religiosos. Atendiendo a que los partidos políticos participan en los órganos basados en el sufragio universal y directo y concurren para la organización y para la expresión de la voluntad popular ⁹⁸⁷, admitir que tengan denominaciones o emblemas que los relacionen con religiones o iglesias facilitaría confusiones entre tales religiones o iglesias y el Estado, y esto particularmente cuando los actos del Estado sean determinados por órganos compuestos mayoritariamente por miembros de tales partidos.

En un sentido próximo -pero en un aspecto aún más longicuamente relacionado con la cuestión en apreciación- puede ser entendida la prohibición, hecha en el artículo 55,4 de la Constitución, de vinculación de las asociaciones sindicales a las confesiones religiosas. Si así no fuese se abriría la posibilidad de la iglesias teneren interferencia en la política estatal, y esto fundamentalmente se se consideraren los derechos de las asociaciones sindicales y relativos a la participación en la elaboración de la legislación del trabajo, en la

⁹⁸⁶ En el sentido de que tales ayudas tienen particular significado y son de aceptar para se garantizar la sobrevivencia de la enseñanza particular que puede ser confesional Cfr. A. LEITE, A Religião no Direito Constitucional Português, in Estudos sobre a Constituição, II, p. 317

⁹⁸⁷ Cfr. artículos 117,1 y 10,1 de la Constitución.

gestión de las instituciones de seguridad social (y otras organizaciones que se destinan a satisfacer los intereses de los trabajadores), en el control de la ejecución de los planos económico-sociales, así como relativos a la posibilidad de se hacen representar en los organismos de concertación social.

Garantizar la separación entre las Iglesias y el Estado, para efectos de lo dispuesto en el artículo 288, c) de la Constitución, implica en este cuadro de consideraciones que las leyes de revisión constitucional no pueden hacer consagrar en la Constitución soluciones que tengan el significado de traer las iglesias, directa o indirectamente, para la vida política desarrollada a partir del Estado (*Estado - poder político*).

Tal no significa que se reduzca la función de las iglesias, retirándoles capacidad de intervención en la definición del destino de la Sociedad. Tal sería un absurdo delante de la vocación social de las iglesias, y desde luego de la Iglesia Católica ⁹⁸⁸, con el peso que no puede dejar de se le reconocer en la sociedad portuguesa y en el mundo. Las Iglesias pueden desarrollar una función con proyección política, pero haciéndolo desde su puesto, ésto es mientras que se presenten como comunidades religiosas y no con la capa de fuerzas políticas capaces de intervenir adentro del aparato estatal.

10. Los derechos, libertades y garantías como límite material

En la alinea d) del artículo 288, establece por su turno que las leyes de revisión constitucional deberán respetar los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.

Éste límite material refierese desde luego a aquellos

⁹⁸⁸ Sobre el papel histórico de la Iglesia Católica como institución dominante de la sociedad civil Cfr. ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *A Igreja e o Poder: 1974-1987*, in *Portugal - O Sistema Político e Constitucional - 1974-1987*, Lisboa, 1989, p. 403 ss.

derechos fundamentales que son catalogados como derechos, libertades y garantías en el título II, de la parte I de la Constitución, o sea: en los artículos 24 a 47, relativos a derechos, libertades y garantías personales; en los artículos 48 a 52, relativos a derechos, libertades y garantías de participación política; y en los artículos 53 a 57, relativos a derechos, libertades y garantías de los trabajadores.

Además, teniendo en consideración lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución ⁹⁸⁹, puede entenderse que este límite se refiere también a otros derechos fundamentales de naturaleza análoga, que deberán así ser idénticamente respetados en el cuadro de la revisión constitucional ⁹⁹⁰.

Concretando, y aunque no se explicita en la Constitución lo que se deba entender por derechos fundamentales de naturaleza análoga, deberán así ser idénticamente respetados en el cuadro de la revisión constitucional aquellos derechos fundamentales -ésto es, en sentido material, las posiciones jurídicas subjetivas activas cuya consagración traduce una exigencia esencial de concretización de los valores jurídicos superiores que se afirman en el ordenamiento en causa y que otorgan identidad material a la Constitución ⁹⁹¹- que sean

⁹⁸⁹ En este precepto constitucional determinase que el régimen de los derechos libertades y garantías aplicase a los enunciados en el título II y a los derechos fundamentales de naturaleza análoga.

⁹⁹⁰ Cfr. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, Coimbra, 1983, p. 320. En el sentido de que el límite en referencia respeta solamente a los derechos catalogados expresamente como derechos, libertades y garantías y no también a los derechos de naturaleza análoga, mucho menos sobre derechos de naturaleza análoga provenientes de ley o de Derecho Internacional Cfr. JORGE MIRANDA, *Manual*, IV, p. 336 (también, p. 144 y 157)

⁹⁹¹ Para el concepto material de derechos fundamentales en el ordenamiento portugués Cfr. J. CASTRO MENDES, *Direitos, Liberdades e Garantias -Alguns aspectos gerais*, in *Estudos sobre a Constituição*, I, Lisboa, 1977, p. 101ss; JORGE MIRANDA, *Manual*, IV, p. 48 ss; JOÃO CAUPERS, *Os Direitos Fundamentais dos Trabalhadores na Constituição*, Coimbra, 1985, p. 18; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, p. 541 ss; VIEIRA DE ANDRADE, *Direitos Fundamentais*, in *Polis*, 2, p. 601 ss; I.D., *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, Coimbra, 1983, p. 78 ss; J. J.

de indole personal, relativos a la participación política o aún a la posición de trabajador y aún, y principalmente, que sean consagrados en preceptos constitucionales que sean directamente aplicables y sean susceptibles de vincular las entidades públicas y privadas ⁹⁹². Son, en esta perspectiva, además, salvaguardados los derechos que sean inmediatamente invocables por los sujetos de derecho que son sus titulares, y ésto aunque su ejercicio se quede dependiente del cumplimiento de una reglamentación complementaria ⁹⁹³.

Acrece que como *derechos analogos* que deben ser respetados en via de revisión constitucional serán de cualificar aquellos que sean titulados por *ciudadanos*. Este criterio -criterio del *radical subjetivo*- imponese particularmente delante de la precisión hecha en la alinea d) del artículo 288 de la Constitución, según la cual se determina que las leyes de revisión deben respetar los derechos, libertades y garantías de los *ciudadanos*.

Intentando hacer un elenco de los derechos fundamentales que deben aún ser respetados por las leyes de revisión constitucional, por ser análogos a los catalogados expresamente en la Constitución como derechos, libertades y garantías, tenemos que se pueden ahí incluir:

- (i) el derecho a la igualdad delante de la ley y a la no discriminación en razón de la ascendencia, sexo, raza, lengua,

GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, I, p. 116

⁹⁹² En este aspecto tenemos en consideración que en el artículo 18,1 de la Constitución se determina que los preceptos constitucionales respetantes a los derechos libertades y garantías son directamente aplicables y vinculan las entidades públicas y privadas.

⁹⁹³ Sobre lo que sean derechos de naturaleza analoga Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, p. 540 ss; JOÃO CAUPERS, *Os Direitos Fundamentais dos Trabalhadores na Constituição*, Coimbra, 1985, p. 118 ss; VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais na Constituição portuguesa de 1976*, Coimbra, 1983; JORGE MIRANDA, *Manual*, IV, p. 140 ss; J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, I, p. 162; J. CASTRO MENDES, *Direitos, Liberdades e Garantias*, in *Estudos sobre a Constituição*, I, Lisboa, 1977, p. 106-107.

territorio de origen, religión, convicciones políticas o ideológicas, instrucción, situación económica o condición social ⁹⁹⁴;

- (ii) el derecho de acceso al derecho y a los tribunales (y consecuentemente los derechos a la no denegación de justicia por insuficiencia de medios económicos, a la información y consulta jurídicas y al patrocinio judiciário) ⁹⁹⁵;
- (iii) el derecho de resistencia ⁹⁹⁶;
- (iv) el derecho a la efectivación de la responsabilidad civil del Estado y de las demás entidades públicas ⁹⁹⁷;
- (v) el derecho a la libre iniciativa económica privada ⁹⁹⁸;
- (vi) el derecho de propiedad privada y a su transmisión en vida o por muerte ⁹⁹⁹;
- (vii) el derecho a justa indemnización en casos de requisición y expropiación de propiedad privada por motivo de utilidad pública ¹⁰⁰⁰;
- (viii) el derecho de resistencia al impuesto en caso de inconstitucionalidad en su creación o de ilegalidad de su liquidación y cobranza ¹⁰⁰¹;
- (ix) los derechos y garantías de los administrados de ser en informados por la Administración, de acceso a los archivos y registros administrativos, de recurso contencioso y de acceso a la justicia administrativa ¹⁰⁰²;
- (x) los derechos de los funcionarios públicos a no ser en perjudicados en razón del ejercicio de cualesquier derechos

⁹⁹⁴ Cfr. artículo 13 de la Constitución.

⁹⁹⁵ Cfr. artículo 20 de la Constitución.

⁹⁹⁶ Cfr. artículo 21 de la Constitución.

⁹⁹⁷ Cfr. artículos 22 y 271 de la Constitución.

⁹⁹⁸ Cfr. artículo 61,1 de la Constitución.

⁹⁹⁹ Cfr. artículo 62,1 de la Constitución.

¹⁰⁰⁰ Cfr. artículo 62,2 de la Constitución.

¹⁰⁰¹ Cfr. artículo 106,3 de la Constitución.

¹⁰⁰² Cfr. artículo 268 de la Constitución.

políticos ¹⁰⁰³, a seren oídos y a defenderense en procesos disciplinarios contra ellos instaurados ¹⁰⁰⁴ y a desobedeceren a las ordenes o instrucciones que impliquen la práctica de un crimen ¹⁰⁰⁵;

- (xi) el derecho de los ciudadanos a no seren perjudicados en su colocación, en sus beneficios sociales o en su empleo permanente en virtud del cumplimiento del servicio militar o del servicio civico obligatorio ^{1006 1007}.

Todos los derechos a que hiciémos referencia encuentran consagración en la Constitución. Plantease en todo caso la cuestión de saber se las leyes de revisión constitucional, en los términos de lo dispuesto en la alínea d) del artículo 288 de la Constitución, deben respetar simplemente los derechos, libertades y garantías y los derechos análogos con consagración formal en la Constitución o se también deben respetar otros derechos no consagrados en la Constitución ¹⁰⁰⁸.

Tres argumentos de orden constitucional pueden favorecer la consideración de que la revisión constitucional deberá respetar también los derechos de naturaleza análoga no expresamente consagrados en la Constitución: por un lado, hay a considerar el principio del adquirido constitucional, que obliga a que se preserven las soluciones jurídicas, mismo de fuente extra-constitucional, que

¹⁰⁰³ Cfr. artículo 269,2 de la Constitución.

¹⁰⁰⁴ Cfr. artículo 269,3 de la Constitución.

¹⁰⁰⁵ Cfr. artículo 271,3 de la Constitución.

¹⁰⁰⁶ Cfr. artículo 276,7 de la Constitución.

¹⁰⁰⁷ Para una lista más amplia de derechos de naturaleza análoga Cfr. JORGE MIRANDA, Manual, IV, p. 142 ss; J. J. GOMES CANOTILHO, Direito Constitucional, p. 240.

¹⁰⁰⁸ Sobre la cuestión de la distinción entre derechos fundamentales formalmente constitucionales y derechos fundamentales sin asiento constitucional Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO, Direito Constitucional, p. 539 ss; JORGE MIRANDA, Manual, IV, p. 153 ss; HENRIQUE MOTA, Le principe de la liste ouverte en matière de droits fondamentaux, in La Justice Constitutionnelle au Portugal, Paris, 1989, p. 197 ss; J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, Constituição Anotada, I, p. 116 y 123.

desarrollan la Constitución; por otro lado, el artículo 16,1 de la Constitución determina que los derechos fundamentales consagrados en la Constitución no excluyen cualesquier otros constantes de leyes y de las reglas aplicables de derecho internacional; por fin, el ya citado artículo 17 de la Constitución determina que el régimen de los derechos, libertades y garantías se aplica también a los derechos fundamentales de naturaleza análoga, no estableciendo distinción entre derechos enunciados en la Constitución y derechos que se encuentran fuera de la Constitución. Y a esta última orden de argumentos es de añadir que la consagración de un límite material que se refiere a los derechos, libertades y garantías conforma un aspecto del régimen de estos derechos; por fuerza de tal consagración tenemos que los derechos, libertades y garantías representan posiciones jurídicas que tienen de ser respetadas por el poder de revisión constitucional.

La cuestión está solamente en que éstos derechos de naturaleza análoga situados fuera de la Constitución no sean *contra constitutionem* (salvo la hipótesis de se afirmaren como límites transcendentales). Es que la revisión constitucional es antes de más un medio de garantía de la Constitución (entendase, de la Constitución formal).

Hecha la definición del campo sobre que produce efectos el límite material en referencia, importa esclarecer en que sentido se debe entender la exigencia de que las leyes de revisión constitucional deben respetar los derechos, libertades y garantías.

A este propósito, podemos inmediatamente subrayar que el respeto por éstos derechos impide toda alteración de la Constitución que tenga el significado de supresión de tales derechos¹⁰⁰⁹. Por vía de revisión constitucional pueden modificarse (o mismo substituirse) los preceptos constitucionales consagradores de derechos, libertades y

¹⁰⁰⁹ En tal sentido Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, II, p. 566. Distintamente, Cfr. JORGE MIRANDA, *Manual*, II, p. 335-336.

garantías o las determinaciones normativas extra-constitucionales consagradoras de derechos análogos, podendose incluso restringir éstos derechos ¹⁰¹⁰, pero no ya poner en causa su vigencia. Cuanto a los derechos análogos a los derechos libertades y garantías, que sean de fuente legal, por supuesto entendemos también que ellos no pueden ser extintos por ley ordinaria. Para tanto debrá entenderse que el artículo 16,1 de la Constitución contiene una regla de *recepción material* de los normativos consagradores de esos derechos, aunque producidos en la vigencia de la Constitución, hacendolos participar de una fuerza superior, aunque sin autonomía delante de las demás normas de la Constitución o sea en términos que obligan a su interpretación en correspondencia con éstas ¹⁰¹¹.

Además, el respecto por éses derechos implica que no se determine una disminución de la extensión y del alcance del contenido esencial de las normas que los consagran. La prohibición de disminución de la extensión de tales normas debe ser entendida en el sentido de que no se puede reducir el universo de posibles titulares de los derechos fundamentales en cuestión. Por otro lado, la prohibición de disminución del alcance del contenido esencial de ésas normas debe ser vinculada a un imperativo de no se reduciren o, de alguna forma, se afectaren los poderes jurídicos que son considerados inherentes a los derechos fundamentales en causa ^{1012 1013}.

¹⁰¹⁰ Contra, defendiendose que las leyes de revisión no pueden establecer derogaciones sobre los derechos, libertades y garantías, nombradamente derogaciones o rupturas materiales de sentido restrictivo, Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, II, p. 566; JORGE MIRANDA, *Manual*, IV, p. 336. Para nosotros tal entendimiento que no admite derogaciones solamente será de afirmar cuanto a derechos fundamentales que representen una derivación *necesaria* del derecho natural. Solamente estes tienen un valor absoluto, siendo por éso inderrogables.

¹⁰¹¹ Contra, defiendendo que mal se concibe que un derecho creado por ley no pueda ser extinto por ley Cfr. JORGE MIRANDA, *Manual*, IV, p. 157.

¹⁰¹² En el sentido de que las leyes de revisión tienen de mantener y preservar los derechos, libertades y garantías que correspondan a límites transcendentales al derecho estatal y imanes a la legitimidad democrática de la Constitución, debendo respetar el contenido esencial de los demás derechos, libertades y garantías Cfr. JORGE

Debemos aún subrayar que la imposición constitucionalmente establecida de respeto por los derechos, libertades y garantías obliga a que se mantengan éstos arraigados a los valores que enhorman de sentido el ordenamiento constitucional portugués y desde luego, como resulta expresamente del artículo 1 de la Constitución, a la dignidad de la persona humana, a la voluntad popular y a la construcción de una sociedad libre, justa y solidaria. Las variadas referencias constitucionales hechas a la dignidad humana ¹⁰¹⁴, a la realización personal ¹⁰¹⁵, al desarrollo integral de la personalidad humana ¹⁰¹⁶ y a la solidaridad humana ¹⁰¹⁷, permiten además poner en relieve un concepto personalista de derechos fundamentales, lo cual no puede dejar de ser respetado en las revisiones constitucionales.

En una perspectiva próxima, acrece que el respeto de los derechos, libertades y garantías impone que, mediante revisiones constitucionales que inmediata o mediatamente los tomen como objeto, se mantengan éstos vinculados a la idea fundamental de Estado de Derecho Democrático tal como es definida en el artículo 2 de la Constitución y se concretiza al largo de su texto ¹⁰¹⁸.

MIRANDA, Manual, IV, p. 335-336. Este Autor admite en todo caso que, en una visión más mitigada, se afirme tan solo el deber de las leyes de revisión respetaren el contenido esencial del sistema de éstos derechos, pudiendo entonces venir a disminuir su elenco o a afectar el contenido esencial de cualquier de ellos, desde que no quede perjudicado el sistema global (ibid.)

¹⁰¹³ Está en causa en estos términos un principio de salvaguardia del núcleo esencial de los derechos que se aplica desde luego al caso de las restricciones de derechos por vía de legislación ordinaria, tal como se establece en el artículo 18,3 (infine) de la Constitución. A propósito Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, p. 630 ss.

¹⁰¹⁴ Cfr. artículos 1 y 26,2 de la Constitución.

¹⁰¹⁵ Cfr. artículos 59,1 al.b), 647,1 y 72,2 de la Constitución.

¹⁰¹⁶ Cfr. artículos 69,1, 70,2 y 73,1 de la Constitución.

¹⁰¹⁷ Cfr. artículos 1, 71,1 y 74,2 de la Constitución.

¹⁰¹⁸ Con esto se quiere decir que deberá ser preservada también la concepción de derechos fundamentales asumida en la Constitución y que otorga a ésta identidad material. Sobre tal concepción Cfr. por último: J. C. VIEIRA DE ANDRADE, *Direitos e garantias fundamentais, in Portugal - O Sistema Político e*

A ésto se debe acrecentar que, al establecerse que la revisión constitucional debe respetar los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos, se intenta garantizar éstos con el régimen que les es propio. En todo caso es de admitir que en vía de revisión constitucional pueden introducirse modificaciones en las normas constitucionales definidoras del régimen de tales derechos desde que no determinen una reducción de garantías o desde que impliquen un favorecimiento de la posición jurídica de sus titulares ¹⁰¹⁹.

11. Los derechos de los trabajadores, de las comisiones de trabajadores y de las asociaciones sindicales como límite material

En la alínea e) del artículo 288 de la Constitución imponese que las leyes de revisión constitucional deben respetar también los derechos de los trabajadores, de las comisiones de trabajadores y de las asociaciones sindicales.

Ésta determinación puede parecer redundante delante de la circunstancia de constar del título II de la parte I de la Constitución un capítulo relativo a derechos, libertades y garantías de los trabajadores, que contempla las materias de la seguridad en el empleo, de las comisiones de trabajadores, de la libertad sindical, de los derechos de las asociaciones sindicales y de la contratación colectiva, así como del derecho a la huelga y de la prohibición del *lock-out*. Tal redundancia sería aún de observar cuanto a otros derechos de los trabajadores incluidos en otras partes de la Constitución (maxime: en sus artículos 59,1 y 68,3) delante de la posibilidad de ser considerados como

Constitucional, 1974-1987, Lisboa, 1989, p. 688 ss; JORGE MIRANDA, Manual, IV, p. 166 ss.

¹⁰¹⁹ En el sentido de que las leyes de revisión tienen de respetar el régimen de los derechos, libertades y garantías, sea el régimen específico sea el común a los demás derechos. Cfr. JORGE MIRANDA, Manual, IV, p. 336. Cfr. también J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, Constituição Anotada, II, p. 567.

teniendo naturaleza análoga a la de los derechos, libertades y garantías. Todos éstos derechos contarían así también con la garantía establecida en la ya estudiada cláusula de límites materiales a la revisión constitucional contenida en la línea d) del artículo 288 de la Constitución ¹⁰²⁰.

Tal redundancia no se afirma en todo caso plenamente se se entender que están aquí en causa específicamente derechos fundamentales que no sean derechos, libertades y garantías o derechos análogos a estos ¹⁰²¹ ¹⁰²².

Sea como fuér lo que se puede extraer de la línea e) del artículo 288 de la Constitución es que todos los derechos fundamentales de los trabajadores ¹⁰²³ de las comisiones de

¹⁰²⁰ J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA (Constituição Anotada, II, p. 567) explican la sobreposición parcial de los límites materiales consagrados en las líneas d) e e) del artículo 288, mediante la consideración de que, en la versión primitiva de la Constitución, el "título" constitucional de los "derechos, libertades e garantías" no abarcaba directamente los derechos de los trabajadores, los cuales solamente han venido a ser comprendidos en tal categoría en la secuencia de la revisión constitucional de 1982, razón por la cual anteriormente se tornaba necesario autonomizar su garantía como límite material.

La explicación no será no obstante suficiente se consideramos que mismo en la versión inicial los derechos análogos a los derechos, libertades y garantías ya estaban protegidos por la cláusula de límites materiales, considerándose un grande número de derechos de los trabajadores como derechos análogos a derechos, libertades y garantías.

¹⁰²¹ Cuanto a los derechos de las comisiones de trabajadores y de las asociaciones sindicales desde luego, mal grado la sede constitucional de su tratamiento, cuestionamos que sean verdaderos derechos, libertades y garantías. Podrá entenderse que solamente el derecho a la creación de comisiones de trabajadores y la libertad de constitución de asociaciones sindicales representan verdaderos derechos, libertades y garantías, debendose la consagración en la misma sede constitucional de los derechos de las comisiones de trabajadores y de las asociaciones sindicales a razones de simple conveniencia de tratamiento sistemático de materias.

¹⁰²² En el sentido que el límite material en referencia repeta a derechos fundamentales de los trabajadores que no sean derechos libertades y garantías o análogos a estos, cabendo una referencia especial a los consagrados en el artículo 59 de la Constitución (en la versión actual) Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO, Constituição Anotada, II, p. 567.

¹⁰²³ Sobre lo que se debe entender por derechos fundamentales de los trabajadores, con referencia a la posibilidad de los encontrarnos fuera de la Constitución Cfr. por

trabajadores y de las asociaciones sindicales son derechos que benefician de la misma garantía de subsistencia de que gozan los demás derechos, libertades y garantías. Mismo que haya redundancia constitucional, la referencia de la alinea e) del artículo 288 de la Constitución favorece la certidumbre jurídica, evitándose dudas cuanto a la intención constituyente en un dominio considerado particularmente sensible y especialmente valorizado por el legislador constituyente.

12. La coexistencia del sector público, del sector privado y del sector cooperativo y social de propiedad de los medios de producción como limite material

En la alinea f) del artículo 288 de la Constitución establece, a su vez, que las leyes de revisión constitucional deben respetar la coexistencia del sector público, del sector privado y del sector cooperativo y social de propiedad de los medios de producción.

Está aquí en causa una solución constitucional que se puede extraer fundamentalmente de preceptos constitucionales tales como:

- (i) el artículo 61, que establece la libertad de iniciativa económica privada, el derecho a la libre constitución de cooperativas y al desarrollo de la actividad cooperativa, reconociendo aún un derecho a la autogestión;
- (ii) el artículo 62, 1, que garantiza el derecho a la propiedad privada y a su transmisión en vida o por muerte;
- (iii) el artículo 80, que expresamente, en su alinea b), consagra que la organización económico-social asienta en el principio de la coexistencia del sector público, del sector privado y del sector cooperativo y social de propiedad de los medios de producción, estableciendo aún el principio de la apropiación

ultimo, después de la revisión constitucional de 1982: JOÃO CAUPERS, *Direitos dos trabalhadores em geral e direito de contratação colectiva*, in *Nos Dez Anos da Constituição*, Lisboa, 1986, p. 43 ss.

colectiva de medios de producción y suelos (y de los recursos naturales) en función del interés general y el principio de la protección del sector cooperativo y social de propiedad de los medios de producción;

- (iv) el artículo 81, que determina que son incumbencias prioritarias del Estado en el ámbito económico y social asegurar la plena utilización de las fuerzas productivas [alineación c)], eliminar y impedir la formación de monopolios privados, así como reprimir los abusos del poder económico [alineación e)], asegurar la equilibrada concurrencia entre las empresas [alineación f)] y eliminar los latifundios [alineación h)];
- (v) el artículo 82, que garantiza la coexistencia de los tres sectores de propiedad de los medios de producción, definiendo también y sucesivamente el ámbito del sector público, del sector privado y del sector cooperativo y social;
- (vi) el artículo 86, que impone al Estado el estímulo y apoyo de la creación y de la actividad de cooperativas, así como el apoyo de las experiencias viables de autogestión;
- (vii) el artículo 87, que define la posición del Estado relativamente a la actividad de empresas privadas, incumbiéndole su fiscalización, el apoyo a las pequeñas y medias empresas, una intervención excepcional en la gestión de empresas en situaciones especiales legalmente determinadas, así como la determinación de los sectores básicos de la economía en los cuales es vedada la actividad de entidades privadas;
- (viii) el artículo 89, que fija reglas sobre el destino de los medios de producción en abandono;
- (ix) el artículo 96, que esclarece seren objetivos de la política agrícola la promoción de la racionalización de las estructuras fundiarias y del acceso a la propiedad o a la posesión de la tierra y demás medios de producción directamente utilizados en su exploración por parte de aquellos que la trabajan [alineación b)],

- así como asegurar el uso y la gestión racionales de los suelos y de los demás recursos nacionales;
- (x) los artículos 97, 98 y 99, que definen reglas aplicables a la promoción de la eliminación de los latifundios y del redimensionamiento del minifundio y a las formas de exploración de la tierra ajena;
 - (xi) el artículo 100, que obliga el Estado a un apoyo preferencial a los pequeños y medios agricultores (considerados integrados en unidades familiares individuales o sujetas a un vínculo asociativo-cooperativo) así como a las cooperativas de trabajadores agrícolas y a otras formas de exploración por trabajadores;
 - (xii) el artículo 102, alinea a), que define como objetivo de la política comercial la concurrencia salutar de los agentes mercantiles;
 - (xiii) el artículo 103, que indica ser en objetivos de la política industrial el aumento de la competitividad y de la productividad de las empresas industriales [alinea c)], el apoyo a las iniciativas y empresas generadoras de empleo y fomentadoras de exportación o de sustitución de importaciones [alinea d)] y el apoyo a la proyección internacional de las empresas portuguesas [alinea e)].

La solución consagrada en éstos preceptos constitucionales, y que debe ser preservada en vía de revisión constitucional, no puede ser interpretada en un sentido neutro de simple tolerancia de existencia de unos sectores público, privado y cooperativo y social de propiedad de los medios de producción.

El imperativo de respecto por la coexistencia de éstos sectores obliga a que se pondere y tengan en cuenta determinados valores que enorman el sistema constitucional económico.

Éses tres sectores ¹⁰²⁴, más específicamente, coexistirán en

¹⁰²⁴ Sobre la materia de los sectores de propiedad Cfr. nombradamente además de

los términos que las exigencias de interés general de desarrollo económico, de realización de la democracia económica, de transformación y modernización de las estructuras económicas y sociales, de creación de empleo o aún de proyección internacional de la economía portuguesa lo impongan. La posición relativa de cada uno de éstos sectores podrá variar en función de tales exigencias.

No se consagra, en todo caso, la preeminencia necesaria de ninguno de éstos sectores, sea el público, el privado o el cooperativo y social, debiendo todos ellos ser considerados igualmente importantes y valuándose todos a un mismo nivel, en el sentido de que se reconoce que todos ellos pueden favorecer la concretización de los valores fundamentadores del sistema económico ¹⁰²⁵.

Sin embargo, la noción de coexistencia de sectores es concebida con vinculación a una idea de su salvaguardia contra posibles distorsiones producidas desde el sector privado, a la intención de favorecimiento, en el *sector privado*, de la posición de las pequeñas y medias empresas y de todas aquellas otras que desarrollen una función benéfica relativamente a la economía nacional y aún a una

las obras generales de Derecho Económico: CARLOS FERREIRA D'ALMEIDA, *Propriedade dos meios de produção*, Lisboa, 1982; GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, *Constituição Económica*, I, p. 97 ss; ID. *A Constituição Económica Portuguesa - Do Programa à Mediação*, in *Portugal - O Sistema Político e Constitucional*, 1974-1987, Lisboa, 1989, p. 791 ss; ID. *Revisão Constitucional - Economia e Finanças*, in *E&*, 3-1989, p. 47 ss; A. L. SOUSA FRANCO, *A Revisão da Constituição Económica*, in *ROA*, III, 1982, p. 601 ss; JORGE BRAGA DE MACEDO, *Princípios gerais da Organização Económica*, in *Estudos sobre a Constituição*, I, Lisboa, 1977, p. 203; J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, II, p. 422 ss; A. MENEZES CORDEIRO, *Constituição Patrimonial Privada*, in *Estudos sobre a Constituição*, III, Lisboa, p. 391 ss; LUCAS PIRES, *Teoria de Constituição de 1976*, p. 292 ss; PAULO PITTA E CUNHA, *A Regulação Constitucional da Organização Económica e a Adesão à CEE*, in *Estudos sobre a Constituição*, III, Lisboa, 1979, p. 439 ss.

¹⁰²⁵ En el sentido de que el *principio de la coexistencia de los distintos sectores da propiedad* (público, privado y cooperativo) debe ser comprendido en términos que no apuntan para la preferencia de cualquier de ellos Cfr. A. L. SOUSA FRANCO, *A Revisão da Constituição Económica*, in *ROA*, III - 1982, p. 677-688.

orientación de particular protección de las iniciativas cooperativas (y de las experiencias viables de autogestión). Tal noción apunta, en tal sentido garantístico, para la prevención y represión de las situaciones de monopolio o de abuso del poder económico privado, considerándose que estas, por definición, además de tener un efecto perverso sobre el interés general, desfavorecen cualesquiera otras iniciativas económicas, crean condiciones para una pérdida de control del poder económico por el poder político y desvirtúan el sistema de mercado que asienta en las ideas de multipolaridad y de libre competencia de los agentes económicos.

Para comprendernos mejor el sentido del límite material en referencia debemos tener en cuenta que en la secuencia de la revisión constitucional de 1989 ha dejado de constituir límite material de la revisión constitucional los principios de la apropiación colectiva de los principales medios de producción, suelos recursos naturales, y de la eliminación de los monopolios y de los latifundios ¹⁰²⁶. Estos principios, en el contexto originario de la Constitución económica (antes de la revisión de 1982), apuntaban para una desvalorización (o desconfianza) constitucional relativamente al sector privado favoreciéndose una concepción de preeminencia de los demás sectores de propiedad ¹⁰²⁷. Al pasar a consagrarse como límite material de la

¹⁰²⁶ Referindose al alcance de éste límite, J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA (Constituição Anotada, II, p. 568) han defendido que él implicaba la intocabilidad de la expresión constitucional de los propios principios de la apropiación colectiva y de la prohibición de los monopolios y latifundios, pero también y principalmente la garantía del régimen en que ellos constitucionalmente se traducen, nombradamente la prohibición del acceso del capital privado a los sectores básicos de la economía y la garantía de las nacionalizaciones en éstos sectores, así como la garantía de la reforma agraria.

¹⁰²⁷ Ésto mal grado se poder considerar el sector privado -en los términos de la definición que de él daba la Constitución- como *sector-regla*. Cfr. A. L. SOUSA FRANCO, Sistema Financeiro e Constituição Financeira no texto constitucional de 1976, in Estudos sobre a Constituição, III, p. 570; GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, Constituição Económica, I, p. 113 y 223. En el sentido que no era claro el equilibrio entre los tres sectores de propiedad Cfr. J. BRAGA DE MACEDO, Principios gerais de Organização Economica, in Estudos sobre a

revisión no ya ese principios pero antes el de la coexistencia de los tres sectores de propiedad de los medios de producción por fuerza de la revisión constitucional de 1989, ha terminado por prevalecer la posición de claro reconocimiento a todos los sectores de una posición de principio de igual valorización constitucional, confirmandose una orientación que había además sido marcante en la revisión constitucional de 1982. Más, se ha ido por esta vía al encuentro de la realidad que había demostrado la importancia crescente del sector privado ¹⁰²⁸ y al mismo tiempo de una tendencia valorizadora del sector público estrictamente en función de la necesidad de se supliren insuficiencias sentidas en el mercado y relacionadas con el interés general o con una equilibrada competencia entre empresas.

La sustitución del límite material en referencia no se encuadra en un proceso de transición constitucional destinado a determinar un cambio de Constitución económica material ¹⁰²⁹. El modelo económico constitucionalmente seguido no deja de ser el mismo que originariamente tuvo consagración en la Constitución -el de una economía de mercado mixta ¹⁰³⁰. De lo que se ha tratado

Constituição, I, p. 203

¹⁰²⁸ Cfr. GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, *Constituição Económica*, I, Lisboa, 1983/84, p. 223.

¹⁰²⁹ En el sentido de que no se ha tratado de encontrar *nuevos principios o nuevas orientaciones*, ni de aprobar una nueva Constitución, habiendo la ley Fundamental de 1976 permanecido con su espíritu compromisorio y sido completada y perfeccionada por la evolución natural de los acontecimientos, de las directrices adoptadas y de los fines proseguidos Cfr. GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, *Revisão Constitucional - Economia e Finanças*, p. 49. Véase también: JORGE MIRANDA, *Manual*, I, p. 392-393; ID., *A Constituição e as suas Revisões*, in *Brotéria*, Diciembre de 1989, p. 499ss; ID., *Sobre os Limites Materiais da Revisão Constitucional*, in *RJAAF DL*, nº 13-14, 1990, p. 7ss. Cfr. aún, para varias posiciones a propósito defendidas: PAINEL/REVISÃO CONSTITUCIONAL (Jorge Miranda, J. J. Gomes Canotilho, Rui Machete e António Vitorino) in *RJAAF DL*, nº 13-14, 1990, p. 249ss; Vital Moreira, *A segunda revisão constitucional*, in *Revista de Direito Publico*, nº 7, 1990; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, p. 472-473. A propósito de la revisión de 1989 véase además *infra*.

¹⁰³⁰ Para la afirmación de que mismo originariamente el modelo asumido era lo de

simplemente fué de aclarar y subrayar uno de los sentidos posibles para que ése modelo -que no podía jamás ser concebido como estatico-podía evolucionar. Ni por éso se ha dejado -expresa o implícitamente- de garantizar contra la revisión constitucional, como principios fundamentales de la organización económica, el principio de la libre iniciativa económica privada, pública y cooperativa (y social), el principio del respeto por el derecho de propiedad, el principio de la repercusión del interés general en la vida económica, los principios de la prohibición del abuso del poder económico y del control de éste por el poder político democrático. El modelo de economía mixta originariamente consagrado en la Constitución ha sido simplemente revisto en el sentido del refuerzo de sus elementos demo-liberales y de la restricción de los conceptos más fuertemente socializantes ¹⁰³¹. En todo caso ha mantenido en lo esencial su identidad propia.

13. La existencia de planos economicos en el ambito de una economia mixta como limite material.

En la alinea g) del artículo 288 de la Constitución, determinase que las leyes de revisión constitucional deben respetar la existencia de planos económicos en el ambito de una economica mixta.

Éste limite fué así formulado en la secuencia de la revisión constitucional de 1989. En su versión originária este limite imponía el respecto por el principio de la planificación democrática de la

economía de mercado Cfr. A. L. SOUSA FRANCO, A Revisão da Constituição Económica, p. 683 ss. Para este Autor, en la secuencia de la revisión constitucional de 1982, el modelo constitucional ha permanecido el mismo -pero el discurso constitucional y la mecanica política constitucional han cambiado significativamente (p. 687). Algo distintamente anotando las diferencias entre el modelo originariamente consagrado en la Constitución y el modelo de economía de mercado con amplio y fuerte sector privado Cfr. PAULO PITTA E CUNHA, A Regulação Constitucional da Organização Económica, p. 448.

¹⁰³¹ En este sentido: A. L. SOUSA FRANCO, A Revisão da Constituição Económica, p. 679.

economía.

Malgrado la modificación introducida, la planificación económica continúa siendo constitucionalmente valorizada, pero ahora en términos que la alejan de orientaciones estatales dirigidas y centralizadoras o que no permiten que se la considere como instrumento al servicio de la transición para el socialismo o de una economía planificada ¹⁰³² ¹⁰³³.

El límite material ahora en consideración, actualmente, debe ser entendido con referencia a la solución constitucional que se puede retirar de las normas de la Constitución sobre organización económica y en especial del artículo 91, que define los objetivos de los planes, vinculándolos al cumplimiento de determinadas políticas económicas y sociales y a la coordinación de éstas con otras políticas, y del artículo 92, que determina que los planes de desarrollo económico y social de medio plazo y el plano anual contienen las orientaciones fundamentales de los planes sectoriales y regionales, a aprobar en el desarrollo de la política económica.

La solución constitucional que por fuerza de éste límite debe ser preservada en vía de revisión constitucional, apunta en el sentido de que la política económica nacional, debe tener traducción en grandes opciones y en medidas de orientación y de encuadramiento en cierto horizonte temporal. Deberá ser mantenida la figura de los planes económicos, pero pudiendo entenderse estos como simples instrumento de definición de la política económica y de su

¹⁰³² Ni siquiera se trata de comprender y de preservar un modelo de *economía de mercado corregida por el plano* como defienden GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA (Constituição Anotada, I, p. 390).

¹⁰³³ Este nuevo entendimiento fué desde luego favorecido por la revisión constitucional de 1982 que ha luego alejado el principio de la planificación democrática de la economía de aspectos que lo cargaban ideológicamente. Cfr. a propósito: A. L. SOUSA FRANCO, A Revisão da Constituição Económica, p. 668 ss.

En general sobre el plano en el ordenamiento constitucional portugués Cfr. CRISTINA QUEIROZ, O Plano na Constituição de 1976, in Boletim do Conselho Nacional do Plano, 17, 1989.

coordinación con otras políticas.

No se impone - como además ya no se imponía cuando el límite material se refería a la planificación democrática de la economía - la preservación de la solución que antes de la revisión constitucional de 1989 resultaba del artículo 92 de la Constitución, según la cual los planos tenían carácter imperativo para el sector público estatal, obligatorio (mediante contratos-programa) para otras actividades de interés público y indicativo para los sectores público no estatal, privado y cooperativo. Los planos no tienen así de tener por destinatarios directos los propios agentes económicos.

La referencia hecha en el artículo 288, al. g) de la Constitución a una *economía mixta*, obliganos, sin embargo, a tener presente que en el mercado tienen intervención, no solamente entidades privadas, pero también entidades públicas. Estas - al menos en cuanto estean vinculadas al Estado- deben estar comprometidas con las orientaciones de ámbito nacional definidas por el poder político, y en este sentido también con las previsiones, prospectivas o orientaciones trazadas en los planos. Así, no será de admitir que por vía de revisión constitucional se introduzca en la Constitución una alteración tendente a afirmar una radical autonomía o independencia de los agentes económicos públicos estatales relativamente a las determinaciones o orientaciones de política económica fijadas por el poder político establecido. Tal es una exigencia de coherencia y eficacia en la actividad desarrollada, directa o indirectamente, por el Estado.

14. El sufragio universal, directo, secreto y periódico y el sistema de representación proporcional como límites materiales

a) Siguiendo en la análisis de los límites materiales consagrados en el artículo 288 de la Constitución, y ahora

particularmente con referencia a lo que se determina en su alinea h), hay a considerar aún que las leyes de revisión constitucional deben respetar el sufragio universal, directo, secreto y periódico en la designación de los titulares electivos de los órganos de soberanía, de las regiones autónomas y del poder local, así como el sistema de representación proporcional.

Tratase aquí de un limite material de formulación muy precisa que contiene en si la identificación clara de la solución constitucional a preservar.

Las referencias hechas en la Constitución a la soberanía popular o a la voluntad popular, al Estado democrático, a la base democrática de la organización política o a la promoción de la participación democrática de los ciudadanos en la resolución de los problemas nacionales, directamente o mediante representantes libremente elegidos, llenan de sentido el limite material en causa.

Éste limite tiene además su correspondencia en los siguientes artículos de la Constitución:

- (i) artículo 10,1, que determina que el pueblo ejerce el poder político mediante el sufragio universal, igual, directo, secreto y periódico (y en las demás formas previstas en la Constitución);
- (ii) artículo 49, que atribuye el derecho de sufragio a todos los ciudadanos mayores de dieciocho años (exceptuadas las incapacidades previstas en la ley general) y establece que el ejercicio del derecho de sufragio es personal y constituye un deber cívico;
- (iii) artículo 116,1, que esclarece que el sufragio directo, secreto y periódico constituye la regla general de designación de los titulares de los órganos electivos de soberanía, de las regiones autónomas y del poder local;
- (iv) artículo 116,5, que impone que la conversión de los votos en mandatos se hará de acuerdo con el principio de la representación proporcional;

- (v) artículo 117, que contiene la previsión de que los partidos políticos participan en los órganos basados en el sufragio universal y directo, de acuerdo con su representatividad electoral;
- (vi) artículo 124, que confirma la solución de elección del Presidente de la República por sufragio universal, directo y secreto de los ciudadanos portugueses electores, empadronados en el territorio nacional;
- (vii) artículo 155, que determina, en su apartado 1, que los Diputados a la Asamblea de la República son elegidos de acuerdo con el sistema de representación proporcional y el método de la media más alta de Hondt, prohibiendo, en el apartado 2, el establecimiento en la ley de límites a la conversión de votos en mandatos;
- (viii) artículo 233, relativo a las Regiones Autónomas, que determina que las asambleas legislativas regionales serán elegidas por sufragio universal, directo y secreto, de acuerdo con el principio de la representación proporcional;
- (ix) artículo 241, relativo a las autarquías locales, que determina que las asambleas respectivas serán elegidas por sufragio universal, directo y secreto de los ciudadanos residentes, de acuerdo con el sistema de la representación proporcional ¹⁰³⁴

¹⁰³⁵,

¹⁰³⁴ Véanse también: para la feligresía, el artículo 246; para el municipio, los artículos 251 y 252; para las regiones administrativas, el artículo 260.

¹⁰³⁵ Sobre el derecho y sistema electorales portugués Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, p. 436 ss; ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA, *Sistema eleitoral e sistema de governo*, in *Portugal - O Sistema Político e Constitucional 1974/1987*, Lisboa, 1989, p. 279 ss (precedentemente, in *Nos Dez Anos da Constituição*, Lisboa, 1986, p. 193 ss); ID., *O Semipresidencialismo em Portugal*, Lisboa, 1984, p. 64 ss; RICARDO LEITE PINTO, *Democracia Pluralista Consensual (Algumas notas sobre o sistema eleitoral, o sistema partidário e o sistema de governo)*, in *ROA*, Setembro-1984, p. 263 ss; JORGE MIRANDA, *Direito eleitoral na Constituição*, in *Estudos sobre a Constituição*, II, Lisboa, 1978, p. 461 ss; ID., *Funções, Órgãos e Actos do*

b) Cuanto al limite material que obliga al respeto del sufragio universal, directo, secreto y periódico cabe desde luego precisar cual es el alcance de su aplicación: relativamente a que órganos tal solución debe ser preservada?

A éste propósito cabe referir que ése limite se refiere a la designación de los titulares de los órganos de soberanía, de las regiones autónomas y del poder local que, actualmente son elegidos directamente ¹⁰³⁶. Pero, abarca imperativamente todos éses órganos a punto de se considerar que por via de revisión no podrá dejar de se consagrar el carácter electivo de éses órganos?

Mediante la consideración aislada de éste limite o analizando éste limite por si mismo, debemos concluir que solamente se prohíbe que los órganos que son constitucionalmente concebidos -y mientras que prosigan siendo concebidos- como órganos representativos deben mantenerse como órganos de base electiva directa, debiendo sus titulares continuar a ser elegidos por sufragio, universal, directo y secreto. Lo que este limite no obliga por si solo, en general, es que se mantenga la solución que concibe actualmente ciertos órganos políticos como órganos representativos. Otros órganos políticos podrán surgir como órganos representativos en substitución de órganos hasta ése momento como tal caracterizados. Además, ciertos de éses órganos pueden dejar de ser concebidos como órganos representativos y por éso o en la secuencia de éso dejaren de tener una base electiva ¹⁰³⁷. Lo que el principio democrático no admitirá es que

Estado, Lisboa, 1984, p. 190 ss; ID., Eleição, in Polis, II, p. 897 ss; TIAGO DE OLIVEIRA, O sistema eleitoral português como forma de representação, in Análise Social, vol. XVII, 1981, p. 7 s; MARCELO REBELO DE SOUSA, Os Partidos Políticos no Direito Constitucional Português, Braga, 1983, p. 640 ss. JORGE REIS NOVAIS, Sistema eleitoral, in Portugal Moderno - Instituições, Lisboa, 1991; ANTONIO PEDRO RIBEIRO DOS SANTOS, A Imagem de Poder no Constitucionalismo Português, Lisboa, 1990, p. 345 ss; J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, Constituição Anotada, II, p. 68 ss.

¹⁰³⁶ Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, Constituição Anotada, II, p. 568.

¹⁰³⁷ Sin embargo, por fuerza del limite material relativo a la separación y

entre los órganos de soberanía, regionales o locales deje de haber órganos de tipo asamblea que sean concebidos en vista de una representación nacional, regional o local y que éstos órganos no tengan una base electiva, y una composición determinada por el sufragio universal, directo, secreto y periódico.

En una otra orden de consideraciones cabe también subrayar que el límite que obliga al respecto por el sufragio universal tiene el significado de no considerar aceptable que, mediante revisión constitucional, se venga a restringir el ámbito universal del sufragio - en otros términos que se convierta el sufragio en menos universal de lo que es actualmente. No será así de admitir que en vía de revisión constitucional, por ejemplo, se establezca una edad mínima para adquisición de capacidad electoral superior a los dieciocho años.

Además cabe plantear la duda cuanto a saber si éste límite se refiere exclusivamente a la designación de los titulares electivos de los órganos de soberanía, de las regiones autónomas y del poder local. Será que el principio del sufragio universal, directo, secreto y periódico no debe también ser respetado, en vía de revisión constitucional, en lo que se refiere a la elección de titulares de otros órganos concebidos como órganos representativos? Más específicamente: tal principio no deberá también ser respetado en lo que se refiere a la materia de la elección de los Diputados al Parlamento Europeo?

En respuesta a esta cuestión debemos decir que el artículo 288 expresamente no se refiere a tales elecciones. Sin embargo, es de considerar que el principio del sufragio universal, directo y secreto se extiende al caso de las elecciones europeas y que se impone como límite material implícito al poder de revisión constitucional.

Para tanto deberá tenerse en cuenta:

interdependencia de los órganos de soberanía, tales afirmaciones no serán de admitir con referencia al Presidente de la República y a la Asamblea de la República. A propósito véase infra.

- (i) que en la Constitución el sufragio universal, directo y secreto representa la solución adecuada para designación de los titulares de órganos concebidos como órganos de representación popular, o en otros términos la solución adecuada para actualizar en el ámbito de determinados órganos los principios de la soberanía y de la representación populares;
- (ii) que con las elecciones europeas se busca determinar el cuadro de representación popular en un órgano comunitario;
- (iii) que en los artículos 118/5, 136/b) y 139/3/a) de la Constitución, se coloca en una base de igualdad las elecciones europeas y las demás elecciones para órganos políticos constitucionalmente previstos, presuponiendo esto que son idénticamente valorizados y que la solución del sufragio universal, directo y secreto es igualmente defendida cuanto a todas esas elecciones, sin discriminaciones;
- (iv) que tal solución resulta hoy del derecho originario de las Comunidades Europeas ¹⁰³⁸.

Por fin y en resultado de la comparación de las fórmulas de la alinea h) del artículo 288 y del artículo 10,1 de la Constitución, importa esclarecer se el principio del sufragio igual, no obstante estar solamente consagrado en éste último precepto constitucional, representa también un límite material cuyo respeto se impone al poder de revisión constitucional. Cuanto a esta cuestión entendemos deber concluir que no se podrán consagrar en vía de revisión constitucional soluciones de sufragio desigualitario para la designación de los titulares electivos de los órganos de soberanía, de las regiones autónomas y del poder local ¹⁰³⁹. Está aquí en causa un límite material implícito que

¹⁰³⁸ Cfr. artículo 1 del Acto relativo a la elección de los representantes al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, anejo a la Decisión (76/787/CECA, CEE, Euratom) del Consejo, de 20 de septiembre de 1976.

¹⁰³⁹ JORGE MIRANDA (O Direito Eleitoral na Constituição, in Estudos sobre a Constituição, II, Lisboa, 1978, p. 465) refiere que en la norma de límites materiales en referencia "donde se habla en sufragio universal debe otros entenderse

representa, además una exigencia del principio democrático, considerado como principio materialmente identificador de la Constitución.

c) Considerando a su vez, el límite que obliga al respeto por el sistema de representación proporcional, es de subrayar que, obviamente, solamente se impone que se mantenga éste sistema en el caso de la designación de los titulares de órganos electivos y colegiales de soberanía, de las regiones autónomas y del poder local. Cuanto a los órganos singulares -maxime: el Presidente de la República- tal sistema es, obviamente, por naturaleza, inaplicable.

Intentando dilucidar el sentido de límite material a la revisión constitucional relativo a la preservación del sistema de representación proporcional, cabe más significativamente determinar la margen de libertad que resta en éste punto para el legislador constituyente.

A este propósito en términos generales podemos defender que lo que específicamente no puede ser perjudicado en vía de revisión constitucional es la solución que apunta para la realización en el seno de las asambleas de base electiva de una representación adecuada de las distintas tendencias y fuerzas políticas que se manifiestan y confrontan democráticamente en la sociedad. Lo que debe resultar preservado es ése resultado y no la forma del procedimiento ¹⁰⁴⁰.

sufrágio igual”.

¹⁰⁴⁰ En éste sentido precisamente Cfr. JORGE REIS NOVAIS, Sistema eleitoral, in Portugal Moderno - Instituições, Lisboa, 1991, p. 115 y 117. En ésta orden de consideraciones este Autor subraya la posibilidad de en sede de revisión constitucional, por ejemplo, se consagrar la elección de parte de los diputados a la Asamblea de la República por círculos uninominales, desde que resulte asegurada la proporcionalidad final de la representación.

A título de ejemplo será así de admitir también la substitución del *método de Hondt* en las elecciones para la Asamblea de la República por otro compatible con la representación proporcional, habiendo sido compatible con el límite material en referencia la alteración constitucional operada en 1989 que ha permitido la creación de un círculo electoral nacional.

Es por ultimo de referir que al considerarse el sistema de representación propocional como limite material de la revisión no se tuvo en vista extensivamente vedar la posibilidad de se cambiar de métodos de apuramiento de resultados electorales, como el método de Hondt en lo que respecta a las elecciones para la Asamblea de la República ¹⁰⁴¹.

15. El pluralismo de expresión y organización política como limite material

En la alinea i) del artículo 288 de la Constitución, imponese, como limite material de la revisión constitucional, el respeto por el pluralismo de expresión y organización política, incluyendo partidos políticos, y el derecho de oposición democrática ¹⁰⁴².

La solución constitucional que éste limite tutela vinculase desde luego a lo determinado en las siguientes normas de la Constitución:

- (i) artículo 2, que define la República Portuguesa como un Estado de Derecho Democrático basado en el pluralismo de expresión y organización política democrática;
- (ii) artículo 10,2, que determina que los partidos políticos concurren para la organización y para la expresión de la

Para RICARDO LEITE PINTO (Democracia Pluralista Consensual, p. 268) la elevación del principio proporcional a la categoría de principio basilar del modelo de Democracia Constitucional, es en absoluto incompatible con cualquiera inovación legislativa, que, al violar, sea la regla de la geometria de los circulos electorales, sea la regla llave de representación entre Diputados-electores, por completo determináse la subversión de la proporcionalidad en la representación política.

¹⁰⁴¹ Así, J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, Constituição Anotada, II, p. 568.

¹⁰⁴² Sobre los debates en la especialidad en la Asamblea Constituyente relativos a ésta alinea y sobre la propuesta de la Alianza Democrática de su supresión en la revisión constitucional de 1982 Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA, Os Partidos Políticos no Direito Consitucional Português, Braga, 1983, p. 382 y 394.

- voluntad popular, de acuerdo con los principios de la independencia nacional y de la democracia política;
- (iii) artículo 13,2, que establece que nadie puede ser privilegiado, beneficiado, perjudicado, privado de cualquier derecho o exento de cualquier deber nombradamente, en razón de convicciones políticas o ideológicas;
 - (iv) artículo 51, que consagra la libertad de asociación, conteniendo ésta el derecho de constitución o participación en asociaciones y partidos políticos y de, mediante éstos, concurrir democráticamente para la formación de la voluntad popular y la organización del poder político;
 - (v) artículo 116,3, que somete las campañas electorales a un régimen dominado por los principios de la libertad de propaganda, de la igualdad de oportunidades y de tratamiento de las distintas candidaturas y de la imparcialidad de las entidades públicas delante de las candidaturas;
 - (vi) artículo 117 que, en su apartado 1, establece el derecho de participación de los partidos políticos en los órganos basados en el sufragio universal y directo, reconociendo, en su apartado 2, el derecho de oposición democrática de las minorías y, en su apartado 3, el derecho de los partidos representados en órganos de tipo asamblea y de base electoral directa, pero sin hacer parte de los órganos ejecutivos responsables delante de aquellos, de ser informados regular y directamente sobre la andadura de los principales asuntos de interés público;
 - (vii) artículo 154,1 que, consagra el derecho de los partidos políticos a presentaren candidaturas a las elecciones para la Asamblea de la República ¹⁰⁴³;

De acuerdo con la solución presente en estas normas constitucionales, que apunta decisivamente para la afirmación de un sistema democrático pluralista, y de acuerdo con la intención de la

¹⁰⁴³ Véanse aún, por ejemplo, los artículos 183, 190/1, 246/2 de la Constitución.

preservar, tenemos que mediante revisión constitucional no será admisible la introducción en la Constitución de normas que afecten negativamente la libertad de expresión y más específicamente impliquen o favorezcan situaciones de monolitismo político, tendentes a anular la posición, a reducir la capacidad de influencia o a dificultar el acceso al poder (o la alternancia en éste) de las fuerzas políticas existentes. El respecto de tal solución obliga mismo a que se tenga en cuenta la valorización constitucionalmente hecha de las posiciones asumidas por las fuerzas políticas minoritarias o de *oposición*, sobre los principales asuntos de interés nacional ¹⁰⁴⁴. La solución en causa obliga al debido respeto de la posición de las fuerzas políticas sin responsabilidades gubernativas o ejecutivas. El concepto de democracia política fundamenta ésta solución y obliga a ése debido respeto, siendo de subrayar que el concepto de democracia en presencia no se vincula a una idea de democracia de las mayorías, pero, más exigentemente, a una idea de democracia pluralista, valorizadora de la concretización de un *juego político* multiparticipado y integrador de la generalidad de las voluntades políticas que intentan afirmarse ¹⁰⁴⁵.

¹⁰⁴⁴ Sobre el alcance del *derecho de oposición* en el ordenamiento portugués Cfr. J. M. SILVA LEITÃO, *Constituição e Direito da Oposição*, Coimbra, 1987. Véase aún: MARCELO REBELO DE SOUSA, *Os Partidos Políticos no Direito Constitucional Português*, Braga, p. 497ss; GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, p. 49-460. Partiendo de una distinción entre derecho general de oposición y derecho de oposición democrática, siendo el primero reconocido a todos los partidos políticos y el segundo reservado a los partidos con asiento en los órganos de base representativa, tenemos en todo caso que el alcance del límite material en referencia resultará empobrecido.

¹⁰⁴⁵ En el sentido de que la Democracia pluralista rechaza una arbitraria interpretación dualista de la realidad político-partidaria con base en una pretensa accesoriedad de ésa misma corriente Cfr. RICARDO LEITE PINTO, *Democracia Pluralista Consensual*, p. 298. Véase *ibidem* la caracterización de la *Democracia pluralista* en la Constitución de 1976, como una *Democracia consensual*, la cual es hecha a partir de referencias a los sistemas electoral, partidario y de gobierno.

Sobre el concepto de democracia pluralista en la Constitución Cfr. JORGE MIRANDA, *A Constituição de 1976*, p. 384 ss.

La solución constitucional en causa, para ser respetada, obliga aún, o antes de todo, a la consideración de los partidos políticos en cuanto estructura intermedia de formación de la voluntad popular de primera importancia ^{1046 1047}.

16. La separación y la interdependencia de los órganos de soberanía como límite material

Por fuerza de lo dispuesto en la alinea j) del artículo 288 de la Constitución, las leyes de revisión constitucional deben respetar la separación y la interdependencia de los órganos de soberanía.

Está aquí en causa una solución constitucional que tiene luego su consagración y expresión en el artículo 114 de la Constitución, que determina - en su apartado 1 - que los órganos de soberanía deben observar la separación y la interdependencia establecidas en la Constitución y - en su apartado 2 - que ningún órgano de soberanía, de región autónoma o de poder local puede delegar sus poderes en otros órganos, a no ser en los casos y términos expresamente previstos en la Constitución y en la Ley.

No está sin embargo en causa simplemente un principio general abierto a una pluralidad indefinida de contenidos, pero antes la solución de separación y de interdependencia de poderes que concretamente concurre para la definición del sistema de gobierno

¹⁰⁴⁶ Sobre la valorización constitucional de la posición de los partidos políticos en el sistema portugués Cfr., por todos: MARCELO REBELO DE SOUSA, *Os partidos políticos no Direito Constitucional Português*, Braga, 1983, p. 389ss. Más recientemente Véase de este Autor: *A Revisão Constitucional e a Partidarização do Sistema de Governo*, in *Nos Dez Anos da Constituição*, Lisboa, 1986, p. 205 ss; *A Constituição e os Partidos Políticos*, in *Portugal - O Sistema Político Constitucional*, 1989, p. 663 ss.

¹⁰⁴⁷ J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA (*Constituição Anotada*, II, p. 568) consideran aún que el límite material en referencia, además de reforzar y conyugar las garantías abarcadas en las alineas b), d) y h) del actual artículo 288 de la Constitución, implica también la inalterabilidad de la propia expresión constitucional de los principios a que se refiere.

establecido en la Constitución debiendo tenerse en cuenta en concreto que:

- (i) son órganos de soberanía el Presidente de la República, la Asamblea de la República, el Gobierno y los Tribunales ¹⁰⁴⁸;
- (ii) el Presidente de la República es el representante de la República Portuguesa, incumbiéndole garantizar la independencia nacional, la unidad del Estado y el regular funcionamiento de las instituciones democráticas, siendo elegido por sufragio universal y respondiendo directa y exclusivamente delante del pueblo ¹⁰⁴⁹;
- (iii) la Asamblea de la República es la asamblea representativa de todos los ciudadanos portugueses, perteneciéndole la realización, además de una función política y fiscalizadora, de la función legislativa ¹⁰⁵⁰;
- (iv) el Gobierno es el órgano de conducción de la política general del país y el órgano superior de la administración pública, perteneciéndole el ejercicio de las funciones política, administrativa y también legislativa ¹⁰⁵¹;
- (v) los Tribunales son los órganos de soberanía con competencia para administrar la justicia en nombre del pueblo, ejerciendo la función jurisdiccional en régimen de exclusividad y de independencia absoluta ¹⁰⁵²;
- (vi) el Presidente de la República, en cuanto garante del regular funcionamiento de las instituciones democráticas, tiene una posición interferente en el funcionamiento de la Asamblea de la República y del Gobierno que se concreta nombradamente en el ejercicio de los poderes de determinación de la fecha de las elecciones de los Diputados a la Asamblea de la República, de

¹⁰⁴⁸ Cfr. artículo 113 de la Constitución.

¹⁰⁴⁹ Cfr. artículos 123 y 124 de la Constitución.

¹⁰⁵⁰ Cfr. artículo 150 y 164 de la Constitución.

¹⁰⁵¹ Cfr. artículo 185 de la Constitución.

¹⁰⁵² Cfr. artículo 205 de la Constitución.

convocación extraordinaria y de presentación de mensajes a la Asamblea de la República, de disolución de éste órgano, de nombramiento del Primero-Ministro y de los demás miembros del Gobierno (mediante propuesta del Primero-Ministro), así como de su exoneración o de dimisión del Gobierno ¹⁰⁵³;

- (vii) el Gobierno presentase como responsable (*doble responsabilidad*) delante del Presidente de la República, en el sentido que se retira de lo que antes se ha dicho y también, políticamente, delante de la Asamblea de la República, debiendo subyacerse en éste último aspecto los poderes de la Asamblea de la República para imponer la dimisión del Gobierno mediante el rechazo del programa de Gobierno, la no aprobación de una moción de confianza o la aprobación de una moción de censura ¹⁰⁵⁴;
- (viii) en lo que respeta a la función legislativa, dos órganos de soberanía -la Asamblea de la República y el Gobierno- presentase como competentes, pero la Asamblea de la República -en razón de las reservas de competencia de que dispone y del poder de ratificación de decretos-leyes del Gobierno- presentase como *órgano legislativo máximo* ¹⁰⁵⁵;
- (ix) el Gobierno beneficia de una restricta reserva de competencia legislativa (en materia de su organización y funcionamiento), estando obligado a respetar las reservas de competencia legislativa de la Asamblea en términos de no poder legislar en ciertas materias o de en otras materias poder legislar solamente mediante autorización legislativa, y en lo demás legislando en concurrencia con la Asamblea, pero con posible sujeción de sus actos legislativos a ratificación parlamentaria ¹⁰⁵⁶;
- (x) el Presidente de la República, a su vez, dispone del poder de

¹⁰⁵³ Cfr. artículo 136, 190 y 198,2 de la Constitución.

¹⁰⁵⁴ Cfr. artículos 193, 194, 198 y 166 de la Constitución.

¹⁰⁵⁵ Cfr. artículos 167, 168 y 172 de la Constitución.

¹⁰⁵⁶ Cfr. artículos 167, 168, 172 y 201 de la Constitución.

- promulgación y de veto (político y por inconstitucionalidad) de las leyes, decretos-leyes y decretos-reglamentares ¹⁰⁵⁷;
- (xi) los Tribunales en general y el Tribunal Constitucional, en especial, controlan la constitucionalidad de las normas, pudiendo impedir o paralisar la producción de sus efectos ¹⁰⁵⁸ consagrándose aún una garantía de recurso contencioso contra actos administrativos ilegales ¹⁰⁵⁹;
- (xii) En lo que respecta a la competencia cuanto a convenciones internacionales: su negociación y ajuste pertenece al Gobierno; su aprobación incumbe a la Asamblea de la República o, fuera de su reserva de competencia o cuando no tengan sido a ella sometidas, al Gobierno; la firma de las resoluciones de la Asamblea o de los decretos del Gobierno que las aprueben cabe en los poderes del Presidente de la República, pasando lo mismo con la ratificación de los tratados internacionales ¹⁰⁶⁰; el poder de fiscalización de la constitucionalidad pertenece a los tribunales en general y al Tribunal Constitucional en especial;
- (xiii) finalmente, y entre otros aspectos, es de mencionar que, cuanto a los procesos de referendum, la competencia se reparte entre el Presidente de la República que decide a propósito, la Asamblea de la República y el Gobierno que presentan las respectivas propuestas ¹⁰⁶¹.

Al referirnos el limite material en causa a la solución concreta de separación y interdependencia de los órganos de soberanía consagrada en la Constitución no pretendemos sin embargo defender

¹⁰⁵⁷ Cfr. artículos 137/b), 139 y 279 de la Constitución. Con referencia al veto por inconstitucionalidad hay que esclarecer que el puede incidir sobre tratado internacionales que le sean sometidos a ratificación, sobre decreto que le haya sido enviado para promulgación como ley o como decreto-ley o sobre acuerdo internacional cuyo decreto de aprobación le tenga sido remitido para firma.

¹⁰⁵⁸ Cfr. artículos 207, 223 y 277 a 283 de la Constitución.

¹⁰⁵⁹ Cfr. artículo 268,4 de la Constitución.

¹⁰⁶⁰ Cfr. artículos 137, 138 164/j), 200/1/a) e b), 203/1/d) de la Constitución

¹⁰⁶¹ Cfr. artículos 118, 137/c), 164/e) y 200/1/e) de la Constitución.

que en vía de revisión constitucional no será posible interferir de algún modo o introducir cualesquier modificaciones en la definición constitucional del sistema de gobierno. Lo que está vedado es solamente la desvirtuación del modelo de separación y interdependencia de los órganos de soberanía consagrado en la Constitución. Por cierto, ésta es una componente esencial en la definición del sistema de gobierno y por eso al defenderse aquél modelo defiendese también el sistema de gobierno que no puede así ser cambiado radicalmente ¹⁰⁶². En todo caso el sistema de gobierno define también con referencia a un conjunto de aspectos que no interfieren -al menos inmediatamente- con la definición del modelo de separación y interdependencia entre órganos (así, en aspectos de composición de órganos, de su competencia, de su funcionamiento y de estatuto de sus titulares), y en todos éstos aspectos el sistema de gobierno puede sufrir alguna recomposición.

Concretando, el límite en referencia impide que se determine:

- (i) la extinción de cualquier de los órganos de soberanía actualmente previstos ¹⁰⁶³, pero no ya la creación de otros órganos de soberanía (*ex novo* o mediante la elevación de otros órganos constitucionales a tal categoría);
- (ii) la alteración de la distribución de funciones hecha constitucionalmente entre los distintos órganos de soberanía atribuyéndose funciones a órganos que de ellas antes no disponían en absoluto o ampliándose sus competencias relativas a determinadas funciones en términos que perjudican

¹⁰⁶² En el sentido de que no se puede entender que el sistema de gobierno es intocable en sede de revisión constitucional, pero defendiendo que no puede ser sujeto a una alteración substancial que implique la eliminación de la separación o de la interdependencia Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, II, p. 568-569.

¹⁰⁶³ Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, II, p. 568.

- la posición institucional atribuida por la Constitución a otros órganos de soberanía;
- (iii) la pérdida de autonomía de unos órganos de soberanía delante de otros -todos son jurídica y políticamente autónomos y como tal deben permanecer ¹⁰⁶⁴;
 - (iv) el desaparecimiento de relaciones de control y de responsabilidad del Gobierno delante del Presidente de la República y de la Asamblea de la República (maxime, cuanto a los actos de su investidura y demisión y en materia de fiscalización de los actos del Gobierno);
 - (v) la radical independencia de la Asamblea de la República delante del Presidente de la República (maxime, mediante el desaparecimiento de los poderes presidenciales de *veto* y de disolución del parlamento);
 - (vi) la designación de los diputados (o de ciertas categorías de Diputados) a la Asamblea de la República por acto de otros órganos de soberanía, perdiendo éste órgano su carácter representativo y su base electiva;
 - (vii) la creación de relaciones de control y responsabilidad del Presidente de la República delante de la Asamblea de la República o del Gobierno (y, por exclusión de partes, su nombramiento por acto de uno de estos órganos o la pérdida de su base electiva);
 - (viii) el desaparecimiento de la fiscalización jurisdiccional de los actos normativos de los órganos de soberanía o de la fiscalización de la legalidad de los actos administrativos.

En ésta orden de consideraciones o dentro de éstos parámetros el límite material en referencia permite que se convierta el actual sistema de gobierno de semi-presidencialista en sistema

¹⁰⁶⁴ Así por ejemplo la pérdida de autonomía del Gobierno delante de la Asamblea de la República (en el cuadro de un sistema convencional o de asamblea) o delante del Presidente de la República (en el cuadro de un sistema presidencialista). Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, II, p. 569.

parlamentar o mesmo presidencialista pero siempre en formas mitigadas ¹⁰⁶⁵ ¹⁰⁶⁶.

17. La fiscalización de la constitucionalidad como limite material

En la alinea e) del artículo 288 de la Constitución determinase por otro lado que las leyes de revisión constitucional tendrán de respetar la fiscalización de la constitucionalidad por acción o por omisión de normas jurídicas.

¹⁰⁶⁵ Para la caracterización del sistema de gobierno consagrado en la Constitución de 1976 Cfr. entre tantos: CARMELA DE CARO BONELA, Svillupi della forma di governo in Portogallo dell'1974 al 1982, in Quaderni Costituzionali, 3-2-1983; MAURICE DUVERGER, Le concept de régime semi-présidentiel, in Les Régimes semi-présidentiels, Paris, 1986, p. 7 ss; J. J. GOMES CANOTILHO, Direito Constitucional, 5ª ed., Coimbra, 1991, p. 709 ss; ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA, O Semipresidencialismo em Portugal, Lisboa, 1984; ID., O sistema eleitoral e o sistema de governo in Portugal - O Sistema Político e Constitucional, 1974-1987, p. 279 ss; RICARDO LEITE PINTO, Democracia Pluralista Consensual, in ROA, 1984, p. 263 ss; FRANCISCO LUCAS PIRES, Teoria da Constituição de 1976 - A Transição Dualista, Coimbra, 1988; ID., O Sistema de governo, sua dinâmica, in Portugal - o sistema político e constitucional, 1974-1987, Lisboa, 1989, p. 302 ss; PIER LUIGI LUCIFREDI, Il Presidente della Repubblica in Portogallo, in Il Politico, 1983, p. 677 ss; JORGE MIRANDA, A posição constitucional do Primeiro-Ministro, in BMJ, nº 374, 1984, p. 59 ss; ID., O Sistema semipresidencial português entre 1976 e 1979, in RFDL, 1984, p. 193 ss; JORGE MIRANDA, Manual, I, p. 358 ss; JOSÉ MAGALHÃES, Dicionário da Revisão Constitucional, Lisboa, 1989; MARCELO REBELO DE SOUSA, A partidarização do sistema de governo, in Nos dez anos da Constituição, Lisboa, 1986; LUIS SALGADO DE MATOS, A eleição por sufrágio directo do Presidente da República: significado e consequências, in Análise Social, nº 76, 1983, p. 235 ss; J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, Fundamentos da Constituição, Coimbra, 1991, p. 199 ss; ID., Os poderes do Presidente da República, Coimbra, 1991; VITAL MOREIRA, A segunda revisão constitucional, in Revista de Direito Público, nº 7, 1990, p. 181; ANTONIO VITORINO, O sistema de governo na Constituição portuguesa de 1976 e na Constituição espanhola de 1978, in RJAADF, nº 3, Janeiro-Fevereiro de 1984, p. 33 ss.

¹⁰⁶⁶ En el sentido de que es posible, por ejemplo, la alteración en el sentido de un sistema parlamentar menos condicionado o en el sentido del refuerzo de la componente presidencial Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, Constituição Anotada, II, p. 569.

Esta determinación asociase antes de más a la defensa de los principios del Estado de Derecho y de la constitucionalidad, que representan dos referenciales decisivos de identificación material de la Constitución.

Tal limite pide que se preserve la solución de sumisión de las normas jurídicas destinadas a vigorar en el ordenamiento jurídico portugués al control jurisdiccional de su constitucionalidad, debiendo los tribunales, en general, recusar la aplicación a casos concretos de normas inconstitucionales y el Tribunal Constitucional, en especial, determinar además o la no entrada en vigencia o la pérdida de vigencia de normas inconstitucionales, o mismo verificar el no cumplimiento de la Constitución por omisión de medidas legislativas necesarias para tornar exequibles las normas constitucionales.

Cuanto a la exigencia de se hacer subsistir la fiscalización de la constitucionalidad por acción, podrá cuestionarse se tendrá de se mantener la previsión de las distintas modalidades que ésta, en los términos actualmente previstos en la Constitución, puede revestir -fiscalización concreta y abstracta (preventiva y sucesiva) -o se, al contrario, será posible poner en causa la previsión de alguna de esas modalidades.

En este ultimo sentido podrá invocarse que en la citada alinea 1) del artículo 288 de la Constitución no se hace ninguna referencia particularmente garantizadora de cada una de tales modalidades. Lo que se protege es, genéricamente, la previsión de fiscalización de la constitucionalidad por acción, y no todas las modalidades que constitucionalmente esta puede revestir ¹⁰⁶⁷.

¹⁰⁶⁷ En el sentido de que simplemente se exige manutención de la fiscalización de la inconstitucionalidad por acción pero no necesariamente preventiva y sucesiva, abstracta y concreta y de que nada impediría que el sistema de fiscalización fué debate alterado, por ejemplo en el sentido de un exclusivo sistema de fiscalización judicial difusa o al invés en el sentido de un sistema exclusivo de fiscalización abstracta, concentrado en el Tribunal Constitucional Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, II, p. 569.

Contra esta posición debemos en todo caso argumentar que al menos la fiscalización *concreta* de la constitucionalidad no puede dejar de estar constitucionalmente prevista por representar una consecuencia inmediata del principio de la constitucionalidad. El principio de la constitucionalidad -tal como resulta luego del artículo 3,3 de la Constitución- apunta para la consideración de los actos inconstitucionales como inválidos y -aunque no favorezca indiscriminadamente el ejercicio del derecho de resistencia contra los actos inconstitucionales- al menos impone que -como se determina en el artículo 207 de la Constitución- judicialmente no sean aplicadas a la resolución de casos concretos normas inconstitucionales. Además en favor de la preservación de la fiscalización concreta milita el argumento de que tal representa un adquirido histórico constitucional que se vincula al constitucionalismo republicano portugués.

En contrapartida puede entenderse que la fiscalización *abstracta* ya no es una derivación necesaria del principio de la constitucionalidad, ni representa una exigencia primaria de garantía de la Constitución, siendo entonces de admitir que deje de estar consagrada en la Constitución. Acrece que, en un aspecto que puede servir para fundamentar la posibilidad de se sobrepasar la solución constitucional consagrada de la fiscalización *preventiva* de la constitucionalidad, se podrá considerar que el concepto de control de la constitucionalidad recibido en la Constitución, en lo que tiene de esencial, exige simplemente que se mantenga la garantía de la Constitución contra actos perfectos, que lo mismo es decir contra normas jurídicas constantes de diplomas ya publicados ¹⁰⁶⁸.

Sin embargo de éste posible entendimiento creemos que la fiscalización abstracta -preventiva y sucesiva- de la constitucionalidad

¹⁰⁶⁸ Para la discusión, en el ámbito de la Revisión Constitucional de 1982, del problema de la subsistencia de la fiscalización preventiva Cfr. Diário da Assembleia da República, II Legislativa, 2ª Sessão Legislativa, 2º s., nº 69- suplemento, p. 1288(1) ss. El proyecto de revisión constitucional entonces presentado por la *Aliança Democrática* preveía la supresión de la fiscalización preventiva.

debe ser respetada en vía de revisión constitucional, en homenaje al *principio del adquirido constitucional*. Tales soluciones optimizan el principio de la constitucionalidad, reforzando la garantía de la Constitución, y sobretodo representan un factor de concretización de la idea de Estado de Derecho Democrático. Si se alterase la Constitución en el sentido de se alejar la previsión de procesos de fiscalización abstracta, se estaría así a enflaquecer el principio de la constitucionalidad y a determinar un empobrecimiento de la idea del Estado de Derecho Democrático.

Este mismo argumento de defensa de lo *adquirido constitucional* podrá además servir para se considerar que, aunque implícitamente, se impone que en vía de revisión constitucional se mantenga la previsión de existencia de un *tribunal constitucional*, en cuanto órgano jurisdiccional que concentra la competencia para declarar con fuerza obligatoria general la inconstitucionalidad de normas. Por esa vía también el principio de la constitucionalidad y la idea de Estado de Derecho, asociados aún a los principios de la seguridad y de la certidumbre jurídicas resultan mejor garantizados o concretados. El desaparecimiento de un tal órgano así concebido representaría un *retroceso constitucional*.

En una otra orden de consideraciones debemos también concluir que delante de la formulación constitucional del límite en cuestión, no será de admitir que se revea la Constitución en el sentido de restringir el objeto posible de los procesos de fiscalización de la constitucionalidad -al menos de fiscalización sucesiva- ya que está ahí en causa un elemento esencial de definición de la solución constitucional en cuestión. La fiscalización sucesiva debe continuar a poder tener como objeto *cualesquiera normas*,¹⁰⁶⁹ esto en la fórmula consagrada en los artículos 280 y 281 de la Constitución.

Cuanto al imperativo de se preservar la previsión

¹⁰⁶⁹ Podrá en todo caso precisarse que están ahí en causa solamente normas de derecho interno.

constitucional de la fiscalización de la constitucionalidad por omisión debemos aclarar que lo que está en causa es simplemente el control del cumplimiento de las imposiciones constitucionales de producción de normas de fuente legislativa (y no de otro tipo de normas), debiendo para tanto tenerse en cuenta lo dispuesto a propósito en el artículo 283 de la Constitución ¹⁰⁷⁰.

No obstante, el entendimiento que consideramos deber prevalecer en la interpretación de la alinea 1) del artículo 288 de la Constitución, es de subrayar que, aún así, queda una amplia latitud al titular de poder de revisión constitucional para reformar el sistema de fiscalización de la constitucionalidad, pudiendo tal verificarse en los múltiples aspectos de detalle que son desarrollados en los artículos 278 a 283 de la Constitución. Ésa latitud puede afirmarse cuanto a la definición de las entidades que pueden desencadenar tales procesos, cuanto a plazos y tramites procedimentales y mismo, (aunque sin se transformaren los procesos respectivos en algo de ineficaz o exento de significación práctica o de operatividad), cuanto a los efectos de las decisiones a pronunciar. Fuera del ambito del limite material en referencia se quedará también la previsión de procesos de fiscalización concreta y abstracta de ciertas situaciones, definidas en los artículos 280 y 281 de la Constitución, de ilegalidad de normas jurídicas. El argumento que para contradecir esta conclusión se puede utilizar, mediante la identificación de las situaciones de ilegalidad en causa como situaciones de inconstitucionalidad indirecta, nos parece forzado.

18. La independencia de los tribunales como limite material

El limite material a la revisión constitucional que a su vez

¹⁰⁷⁰ En éste sentido Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição*, II, p. 569.

resulta fijado en la alínea m) del artículo 288 de la Constitución respecta a la independencia de los tribunales.

Éste límite relacionase inmediatamente con los principios constitucionales del Estado de Derecho y de la separación de poderes, estando en causa el imperativo de administración de la justicia por parte de entidades -los tribunales- que ocupen una posición inconfundible con la del poder político que establece el derecho a aplicar y de todas las partes en procesos de conflicto sometidos a juzgado. El Estado de Derecho afirmase donde haya la posibilidad de se obteneren decisiones judiciales que objetivamente determinen y apliquen el derecho a casos concretos, sin que haya el riesgo de interferencia del poder político, de parcialidad, o de que de las soluciones de conflictos sean dominadas por consideraciones subjetivas favorecedoras de la posición de cualquier parte interesada o por consideraciones utilitaristas y subjetivas especialmente provechosas para ciertas entidades. La separación de poderes, de acuerdo con la tradición del constitucionalismo de matriz euro-atlantica, obliga además a una especialización organico-funcional estricta en el dominio jurisdiccional, no se compatibilizando con situaciones de interferencia en tal dominio de órganos con funciones políticas ¹⁰⁷¹.

La solución constitucional a que respecta el límite material en referencia tiene su inmediata consagración en el artículo 206 de la Constitución, que expresamente determina que "los tribunales son independientes y solamente están sujetos a la ley".

Un corolario de la afirmación de la independencia de los tribunales es -como se esclarece en el citado artículo 206 de la Constitución- la determinación de que los tribunales solamente están sujetos a la ley, que lo mismo es decir que no deben obediencia a ordens, instrucciones o directivas emitidas por cualesquiera otras

¹⁰⁷¹ Cfr. a propósito NUNO PIÇARRA, *A Separação dos Poderes como Doutrina e Princípio Constitucional*, Coimbra, 1989, p. 258ss.

entidades no judiciales en vista de los casos concretos *sub judice* ¹⁰⁷².

Otro corolario es que los tribunales administran la justicia en nombre del pueblo ¹⁰⁷³, y no en nombre específicamente de cualesquiera otras entidades, ya que tal siempre generaría relaciones de control y responsabilidad de los tribunales delante de tales entidades, con la consecuente pérdida de independencia ¹⁰⁷⁴.

El tercero corolario de la independencia de los tribunales reportase al estatuto de los jueces y, en particular, a la determinación de su inamovilidad, de su irresponsabilidad por sus decisiones, de la prohibición de acumulación con cualesquiera otras funciones públicas o privadas (salvo las de docencia y investigación científico jurídicas, desde que no remuneradas y en los términos legales) y de la dependencia de su situación profesional y funcional solamente de las decisiones de un Consejo Superior de Magistratura ¹⁰⁷⁵.

El límite material en referencia obliga a que las leyes de revisión constitucional respeten, en el sentido antes apuntado, la independencia de los tribunales con los corolarios de la sumisión de éstos solamente a la ley, de la administración de la justicia en nombre del pueblo, y de la independencia, inamovilidad, imparcialidad y irresponsabilidad de los jueces, con el reconocimiento aún de ciertas incompatibilidades generales ¹⁰⁷⁶.

¹⁰⁷² Cfr. BAPTISTA MACHADO, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Coimbra, 1983, p. 149 ss.

¹⁰⁷³ Cfr. artículo 205 de la Constitución.

¹⁰⁷⁴ En el sentido de que, "al establecer la ley constitucional, de forma expresa, que los tribunales administran la justicia en nombre del pueblo, no solamente se ha dejado clara la respuesta a la cuestión de la titularidad originaria de aquél valor fundamental, como ha marcado el carácter representativo de la función judicial que, por no se revestir de formas institucionales de control, ni por mecanismos jurídicos de transferencia de poderes reposa, esencialmente, en la naturaleza ética de la propia representación" Cfr. LABORINHO LÚCIO, *O Poder Judicial na Transição, in Portugal - O Sistema Político e Constitucional, 1974-1987*, Lisboa, 1989, p. 752.

¹⁰⁷⁵ Cfr. artículos 218 y 219 de la Constitución y, cuanto al estatuto de los jueces del Tribunal Constitucional, el artículo 224,5 de la Constitución.

¹⁰⁷⁶ J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA (*Constituição Anotada*, II, p. 569) pronuncianse en el sentido de que el límite en referencia abarca la

19. La autonomía de las autarquías locales como límite material

La alínea n) del artículo 288 de la Constitución establece además, como límite material de la revisión constitucional, la autonomía de las autarquías locales.

Como resulta nombradamente de lo dispuesto en el artículo 237 de la Constitución, la solución constitucional relativa a la afirmación de la autonomía de las autarquías locales fundamentase en una idea de *organización política democrática*, comprendendose aún a la luz del reconocimiento constitucional de la existencia de *intereses propios de las poblaciones* locales.

Esta solución es expresamente consagrada en el artículo 6,1 de la Constitución, lo cual determina que el Estado respeta en su organización los principios de la autonomía de las autarquías locales y de la descentralización democrática de la administración pública, siendo aún desarrollada en preceptos constitucionales tales como:

- (i) el ya citado artículo 237, que además en su apartado 2 define las autarquías locales como personas colectivas territoriales dotadas de órganos representativos;
- (ii) el artículo 239, que esclarece que las atribuciones y la organización de las autarquías locales, así como la competencia de sus órganos, son regulados por ley, de acuerdo con el principio de la descentralización administrativa;
- (iii) el artículo 240, que determina que las autarquías locales tienen patrimonio y finanzas propios;
- (iv) el artículo 242, que consagra en favor de las autarquías locales un poder regulamentar propio, que puede ser ejercitado

inalterabilidad de la expresión constitucional del propio principio, pero también sus implicaciones directas en el estatuto de los jueces y eventualmente también la propia dimensión de administración autónoma de la magistratura en la medida en que esta sea una componente de la independencia judicial.

- en los límites de la Constitución, de las leyes y de los reglamentos emanados de las autarquías de grado superior o de las autoridades con poder tutelar;
- (v) el artículo 243,1 que sujeta las autarquías locales a un régimen de tutela administrativa, que se debe acantonar en un plano de tutela de la legalidad (y no también del mérito) de la conducta de los órganos autárquicos, cabiendo los respectivos poderes de tutela en la competencia administrativa del Gobierno o de los gobiernos regionales en los casos de autarquías de las Regiones Autónomas ¹⁰⁷⁷;
 - (vi) el artículo 243,2, que incluye en los poderes de tutela a ejercer sobre las autarquías locales el poder de disolución de los órganos autárquicos, incluso de los órganos resultantes de elección directa en caso de acciones o omisiones ilegales graves;
 - (vii) el artículo 238,1, que establece como categorías de autarquías locales las feligresías, los municipios y, solamente en el continente (y no también en las regiones autónomas), las regiones administrativas, resultando de varias normas constitucionales sobre poder local que las regiones administrativas representan las autarquías locales con jurisdicción territorial más amplia, siguiendo los municipios y después las feligresías;
 - (viii) el artículo 262, que determina que junto de cada región administrativa habrá un representante del Gobierno que ejerce sus competencias igualmente junto de las autarquías existentes en la área respectiva.

La solución constitucional sobre la autonomía de las autarquías locales que mediante revisión constitucional no se podrá poner en causa respeta a la necesaria existencia de autarquías locales, consideradas como personas colectivas públicas de población y

¹⁰⁷⁷ Cfr. artículos 202/d) y 229/1/l) de la Constitución.

território destinadas a promover la realización de los intereses propios de las poblaciones respectivas y dotadas de órganos representativos, beneficiando de una autonomía administrativa, financiera y patrimonial que solamente puede sufrir la interferencia de una tutela administrativa de legalidad a ejercer, consonante los casos, por el gobierno central o por los gobiernos regionales, dentro de ciertos límites legalmente fijados.

Al establecerse que las leyes de revisión tendrán de respetar la autonomía de las autarquías locales subrayase que debe preservado el concepto de poder local que es acogido en la Constitución y concretado en la ley ¹⁰⁷⁸, debiendo: (i) la orientación político-administrativa de las autarquías continuar a derivar, no del Estado, pero antes en última instancia de las poblaciones respectivas, o mejor de órganos con legitimidad democrática local ¹⁰⁷⁹; (ii) mantenerse o ampliarse el grado de autonomía administrativa y financiera de las autarquías, pero no rebajarlo o enflaquecerla ¹⁰⁸⁰ y, en estrecha articulación con esta idea, (iv) aceptarse solamente la sujeción de las autarquías a tutela de legalidad, (v) no se restringir las atribuciones de las autarquías y las competencias que se distribuyen por sus órganos, (vi) no se disminuir el cuadro de recetas propias de las autarquías, ni establecer un régimen de finanzas locales más desfavorable que lo actual.

¹⁰⁷⁸ En el sentido de que en Portugal el *poder local* es un objetivo a atingir, no es una situación adquirida Cfr. FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, I, Coimbra, 1986, p. 422. Para el concepto de *poder local* Cfr. además: BAPTISTA MACHADO, Participação e Descentralização - Democratização e Neutralidade na Constituição de 1976, Coimbra, 1982, p. 4 ss; JORGE MIRANDA, O conceito de poder local, in Estudos sobre a Constituição, I, p. 317 ss; JOSÉ GABRIEL QUEIRÓ, Autarquia Local, in Polis, I, p. 472 ss.

¹⁰⁷⁹ En este sentido Cfr. BAPTISTA MACHADO, Participação e Descentralização, p. 9. Véase a propósito: GIANNINI, Autonomia, Enciclopedia del Diritto, IV, p. 364.

¹⁰⁸⁰ En el sentido de que el límite en referencia impide la disminución de la autonomía local pero no su ampliación Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, Constituição Anotada, II, p. 569.

Un problema que el limite material en referencia puede plantear consiste en saber si se puede alterar por via de revisión la previsión constitucional de existencia de tres categorías de autarquias locales -el municipio, la freguesia y la región administrativa. El artículo 288 de la Constitución nada nos dice a propósito, pero al menos y por razones históricas que han llevado a la formación de una costumbre ya de larga duración, es de considerar que el municipio representa una categoría obligatoria de autarquía local ¹⁰⁸¹. Está en todo el caso aqui en causa un limite material no expreso, inmanente.

20. La autonomía politico-administrativa de las Regiones Autónomas como limite material

¹⁰⁸¹ Además será de considerar el argumento de que los municipios radican en una tradición histórica de autonomía delante del Estado que no permite conceberlas sin más como una creación de éste, como entes que el Estado tenga instituido y a los cuales tenga atribuido ciertos poderes (Cfr. BAPTISTA MACHADO, *Participação e Descentralização*, p. 8-9). En este sentido, tratase de una entidad de existencia indisponible por el Estado.

Cuanto a la autarquía inframunicipal -freguesia- y supramunicipal -hoy, la región administrativa- sin perjuicio de sus raíces históricas, pueden tenerse mayores dudas cuanto a la consideración de su existencia obligatoria como autarquía local. Podemos mismo decir que a la región administrativa no se aplican los argumentos antes invocados, siendo de añadir que hoy -y desde la Constitución de 76- no existe una autarquía supramunicipal. El *distrito* ha dejado de serlo y su existencia no está prevista en las Regiones Autónomas (Cfr. artículo 238,2 de la Constitución).

Sobre el problema histórico, además de las fundamentales *História de Portugal* de ALEXANDRE HERCULANO *História da Administração Pública em Portugal nos séculos XII a XV* de HENRIQUE GAMA BARROS Cfr. aún ANTONIO BORGES COELHO, *Comunas ou concelhos*, Lisboa, 1973; MARCELLO CAETANO, *História do Direito Português*, I, Lisboa, 1981; ID., *Manual de Direito Administrativo*, I, 10ª ed., Coimbra, 1980, p. 315 ss; ID., *O Município em Portugal*, in *Páginas Inoportunas*; ID., *O Concelho*, in *Enc. Verbo*, V; D. FREITAS DO AMARAL, *Curso*, I, p. 441 ss; PAULO MERÊA, *A Administração Local e as instituições municipais*, in *Historia de Portugal (edição de Barcelos)*, II, p. 490 ss; MIGUEL OLIVEIRA, *As paróquias rurais portuguesas, sua origem e formação*, 1950; ALBERTO SAMPAIO, *As villas do Norte de Portugal*, Lisboa, 1923; TORQUATO DE SOUSA SOARES, *Notas para o estudo das instituições municipais da Reconquista*, in *Revista Portuguesa de História*, I, p. 71 ss; JOSÉ TAVARES, *A freguesia ou paróquia na divisão administrativa*, Coimbra, 1896.

Por último, establece en la alínea o) del artículo 288 de la Constitución que las leyes de revisión constitucional deben respetar la autonomía político-administrativa de los archipiélagos de los Azores y de la Madera ¹⁰⁸².

La solución constitucional a que respeta este límite material asienta en la consideración de ciertas especificidades de éstos archipiélagos -y que tienen a ver con sus características geográficas, económicas, sociales y culturales-, así como de sus históricas aspiraciones autonomistas, asociándose aún a las ideas de promoción de la participación democrática de los ciudadanos, del desarrollo económico-social y de los intereses regionales, sin se perder de vista que se vincula a una intención de refuerzo de la unidad nacional y de los lazos de solidaridad entre todos los portugueses ¹⁰⁸³.

Tal solución tiene luego consagración en el artículo 6, 2 de la Constitución que esclarece que los archipiélagos de los Azores y de la Madera constituyen regiones autónomas dotadas de estatutos político-administrativos y de órganos de gobierno propio. Además éstas regiones autónomas son representadas como personas colectivas

¹⁰⁸² Sobre el tema de la autonomía regional en el ordenamiento portugués Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, p. 897ss; FERNANDO AMÂNCIO FERREIRA, *As Regiões Autónomas na Constituição Portuguesa*, Coimbra, 1980; JORGE MIRANDA, *Manual*, III, p. 229 ss; ID., *A Autonomia Legislativa Regional e o Interesse específico das Regiões Autónomas*, in *Estudos sobre a Constituição*, I, Lisboa, 1977, p. 307 ss; ID., *Os Ministros da República para as Regiões Autónomas*, in *Direito e Justiça*; ID., *A Constituição de 1976*, p. 438 ss; ID., *Regiões Autónomas*, in *Polis*, V, p. 182 ss; EDUARDO PAZ FERREIRA, *As Finanças Regionais*, Lisboa, 1985; AFONSO QUEIRÓ, *Lições de Direito Administrativo*, Coimbra, 1976, p. 106 ss; MARGARIDA SALEMA, *A Lei Regional na Constituição de 1976*, Lisboa 1983; ID., *Autonomia Regional*, in *Nos Dez Anos da Constituição*, Lisboa, 1986, p. 213 ss; ID., *A divisão de competências e resolução de conflitos entre o poder central e as regiões autónomas*, in *Portugal - O Sistema político e Constitucional, 1974-1987*, Lisboa, 1989, p. 973 ss; J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, II, p. 350 ss.

¹⁰⁸³ Cfr. artículo 227,1 y 2 de la Constitución.

de derecho público de población y territorio y con funciones legislativas y regulamentarias en materias no reservadas a la competencia de los órganos de soberanía y de interés específico regional. Son por otro lado concebidas con una amplia capacidad de intervención política definida con referencia a poderes tales como: (i) el poder de iniciativa legislativa y estatutaria a ejercer junto de la Asamblea de la República; (ii) el poder ejecutivo propio; (iii) unos amplios poderes de autonomía administrativa patrimonial y financiera, incluyendo en éstos últimos el poder tributario; (iv) los poderes relativos a las autarquías locales situadas en territorio de la Región (que son próximos de los de que dispone el Estado cuanto a la autarquías situadas en el territorio del Continente), (v) los poderes especiales de participación en la definición de políticas económicas y financieras nacionales y en lo demás que, no obstante caber en las atribuciones del Estado, diga respeto a las regiones ¹⁰⁸⁴.

Por fin debe subrayarse que la autonomía político-administrativa regional, en los términos constitucionalmente consagrados y en una perspectiva democrática, apunta necesariamente para la previsión de que las Regiones Autonomas disponen de un sistema de gobierno en que resulta valorizada la posición de poblaciones regionales erigidas en cuerpo electoral, prevendose la existencia de una asamblea legislativa regional de base electiva y así de indole representativa y prevendose la responsabilidad delante de ésta del gobierno regional sin embargo de su presidente ser nombrado por un Ministro de la República teniendo en cuenta los resultados de las elecciones para los Diputados a la Asamblea legislativa regional ¹⁰⁸⁵

¹⁰⁸⁶

Para la comprensión de la solución de autonomía regional

¹⁰⁸⁴ Cfr. artículo 229 de la Constitución

¹⁰⁸⁵ Cfr. artículo 233 de la Constitución

¹⁰⁸⁶ En el sentido de que dentro de estos parámetros se ha consagrado un sistema de gobierno parlamentario y de que no podía dejar de ser así sin se afectar gravemente el contenido de la autonomía. Cfr. JORGE MIRANDA, Manual, III, p. 233-234.

constitucionalmente consagrada, debemos en todo caso contar aún con las atenuaciones que sufre en vista de se garantizar la integridad de la soberanía del Estado y del carácter unitario del Estado ¹⁰⁸⁷. Tales atenuaciones respetan a la necesidad de se asegurar que no se hagan discriminaciones contra portugueses del Continente, no se concurriendo con la autonomía regional para la afirmación de una ciudadanía regional, desfavorecedora de un tratamiento igualitario de todos los portugueses. Respetan aún a la necesidad de se asegurar la representación del Estado en las Regiones, prevendose la existencia de un Ministro de la República para cada Región, no solamente con poderes de superintendencia en las funciones administrativas ejercidas por el Estado en la Región respectiva y de su coordinación con las ejercidas por la propia Región, pero también para asegurar la regular constitución de los órganos de Gobierno propio de la Región (principalmente, del gobierno regional) y asegurar la vinculación de los actos legislativos regionales a la soberanía del Estado, mediante poderes de firma y veto (político o por inconstitucionalidad) de tales actos. Tales limitaciones resultan aún de la necesidad de se garantizar el respeto de la Constitución, consagrandose en favor del Presidente de la República un poder de disolución de los órganos de gobierno propio de las Regiones, oídos la Asamblea de la República y el Consejo de Estado ¹⁰⁸⁸.

Esta solución en todos sus puntos de detalle no representa un limite material de la revisión constitucional. Especificamente, lo que en materia de autonomía regional debe ser respetado en via de revisión constitucional es (i) la existencia de regiones autonomas, (ii) consideradas como personas colectivas públicas de población y territorio, (iii) destinadas a promover la realización de los intereses propios de las poblaciones respectivas y que les sean especificos, (iv) dotadas de un estatuto político-administrativo propio de su

¹⁰⁸⁷ Cfr. artículos 6/1 y 227/3 de la Constitución.

¹⁰⁸⁸ Cfr. artículo 236/1 de la Constitución.

iniciativa, (v) disponiendo de órganos de gobierno propio con base representativa, (vi) beneficiando de una amplia autonomía política, administrativa, financiera y patrimonial que (vii) puede sin embargo sufrir las limitaciones que sean impuestas por la necesidad de se preservar la integridad de la soberanía estatal y la unidad del Estado.

Debe además acrecentarse que para efectos de revisión constitucional la solución de autonomía regional no es concebida como algo de estático pero antes como algo a desarrollar y a optimizar dentro de los parámetros que le sirven de fundamento ¹⁰⁸⁹. De ahí resulta que no queda en la discrecionalidad de titular del poder de revisión constitucional la opción entre incrementar, estabilizar o reducir el alcance de la autonomía regional (aunque sin perjudicar la solución antes descrita). Al poder de revisión constitucional solamente resta la posibilidad o de dejar estabilizar la solución de autonomía regional ya constitucionalmente consagrada o entonces llevarla más por delante profundizandola o perfeccionandola.

La consecuencia más inmediata de ésta consideración es que no será de admitir que por vía de revisión constitucional se imponga una reducción de los poderes de las regiones autónomas consagrados en el artículo 229 de la Constitución.

Puede mismo decirse que, en éste momento, y delante de una evolución operada en la realidad constitucional, el poder de revisión constitucional que se venga a afirmar tiene mismo a su cargo el imperativo (quizá, más político que jurídico) de perfeccionar el régimen de autonomía regional, dándole mayor coherencia con la solución constitucionalmente querida. Hay de hecho que tener en cuenta que en algunos aspectos la Constitución no concretiza perfectamente el concepto de autonomía regional que por un lado afirma, siendo de referir a propósito, y específicamente cuanto al

¹⁰⁸⁹ En éste sentido y en vista del principio de la unidad del Estado, no es de admitir que se profundize la autonomía regional a punto de se convirtieren las Regiones Autónomas en estados federados. Así, por ejemplo: J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, II, p. 569.

Estatuto del Ministro de la República, las soluciones que consagran el poder de nominación del presidente del Gobierno Regional y, muy especialmente, el poder de veto político de los decretos legislativos regionales y de los decretos reglamentares regionales.

Por fin es de referir que en la Constitución nada impide (como nada obliga) que se vengán a constituir nuevas Regiones Autónomas ¹⁰⁹⁰. Lo que se prohíbe es que las Regiones Autónomas ya constituidas dejen de existir ¹⁰⁹¹ autonomamente con la base territorial y populacional que hoy disponen, no siendo incluso de admitir por ejemplo su división o su fusión.

21. Los límites materiales no expresos

a) La revisión constitucional en el ordenamiento portugués no se encuentra sometida solamente a limitaciones materiales que resultan de normas que se destinan a identificarlas expresamente. Está además, y desde luego, vinculada al cumplimiento de limitaciones materiales implícitas, no inmediatamente identificadas como tales en la Constitución.

En cierto sentido, y como resulta de todo lo expuesto sobre cada una de las limitaciones contempladas en el artículo 288, los límites expresos *gañan un sentido más preciso cuando son articulados con soluciones constitucionales que decurren de otras normas constitucionales y que solo implícitamente son valorizadas*. Así, también los límites expresos alimentanse de algo de constitucionalmente implícito. Las fronteras entre límites expresos y

¹⁰⁹⁰ Así: J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, II, p. 569.

¹⁰⁹¹ En el sentido de que las Regiones Autónomas hoy existentes han adquirido a partir del reconocimiento estatal un cuasi que derecho irreversible traducido en la imposibilidad de su eliminación Cfr. MARGARIDA SALEMA, *A divisão de competências e resolução de conflitos entre o poder central e as regiões autónomas, in Portugal - O Sistema Político e Constitucional, 1974-1987*, Lisboa, 1989, p. 979.

implícitos de éste modo -y como se ha dejado patente en la exposición que antecede- resultan muchas veces mal definidas se atenuan.

Hay sin embargo que considerar la existencia de límites materiales implícitos que valen por sí mismos independientemente de su relación con otros límites expresos o malgrado no tengan un mínimo de consagración en el artículo 288 de la Constitución, induciéndose primariamente de otras normas constitucionales o de la Constitución globalmente considerada.

En el campo de éstos límites implícitos es posible establecer una distinción entre, por un lado, los límites que respetan a soluciones consagradas y desarrolladas en la propia Constitución instrumental y, por otro lado, límites implícitos que se vinculan a soluciones consagradas fuera de la Constitución instrumental, para las cuales ésta remite.

b) Como límites implícitos relativos a soluciones directamente consagradas en la Constitución y que deben ser considerados anteriores a los límites expresamente consagrados, podemos apuntar los siguientes:

- (i) los principios de la dignidad de la persona humana ¹⁰⁹² y del Estado de Derecho Democrático ¹⁰⁹³;
- (ii) el principio de la constitucionalidad y de la legalidad ¹⁰⁹⁴;
- (iii) el principio de la preservación de la integridad del territorio ¹⁰⁹⁵;
- (iv) el principio de la promoción de la justicia social ¹⁰⁹⁶;
- (v) el principio de la publicidad (o de la divulgación oficial de nivel nacional) de los actos de contenido genérico de los órganos de

¹⁰⁹² Cfr. artículo 1 de la Constitución.

¹⁰⁹³ Cfr. artículo 2 de la Constitución.

¹⁰⁹⁴ Cfr. artículos 34, 111, 206, 266, 268,3, 277,1 de la Constitución.

¹⁰⁹⁵ Cfr. artículo 5,2 y 273,2 de la Constitución. A propósito véase: J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, II, p. 564.

¹⁰⁹⁶ Cfr. artículos 106,11 y 107,1 y 4 de la Constitución.

- soberanía, de las regiones autónomas y del poder local ¹⁰⁹⁷;
- (vi) el principio de la prevención de situaciones de vacío de poder¹⁰⁹⁸;
 - (vii) el principio de la responsabilidad de los titulares de los cargos políticos ¹⁰⁹⁹;
 - (viii) el principio de la descentralización administrativa ¹¹⁰⁰;
 - (ix) los principios de la igualdad, de la proporcionalidad, de la justicia y de la imparcialidad relativos a la actividad administrativa ¹¹⁰¹;
 - (x) el principio del apartidarismo y de la no intervención política de las Fuerzas Armadas ¹¹⁰²;
 - (xi) el principio de la rigidez constitucional ¹¹⁰³.

c) Cuanto a los límites implícitos relativos a soluciones consagradas fuera de la Constitución instrumental para las cuales ésta remite, importa desde luego tener en cuenta el *derecho internacional general o común*.

La Constitución determina a propósito, en su artículo 8,1, que las normas y principios de derecho internacional general o común hacen parte integrante del derecho portugués ¹¹⁰⁴.

¹⁰⁹⁷ Cfr. artículo 122 de la Constitución.

¹⁰⁹⁸ Cfr. artículos 19,7, 116,6, 128, 132, 156, 175, 189,4 y 199 de la Constitución.

¹⁰⁹⁹ Cfr. artículos 120 y 133 de la Constitución.

¹¹⁰⁰ Cfr. artículos 6,1 y 267,2 de la Constitución.

¹¹⁰¹ Cfr. artículo 266,2 de la Constitución.

¹¹⁰² Cfr. artículo 275,4 de la Constitución. Este afirmandose no originariamente, pero antes en vía sucesiva, en la secuencia de la revisión constitucional de 1982.

¹¹⁰³ Cfr. artículos 284 a 289 de la Constitución. En este sentido Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, II, p. 564; JORGE MIRANDA, *Manual*, II, p. 205-206.

¹¹⁰⁴ Sobre el artículo 8,1 de la Constitución cfr.: ALBINO AZEVEDO SOARES, *Relações entre Direito Internacional e Direito Interno*, Coimbra, 1979; BESSA LOPES, *A Constituição e o Direito Internacional*, 1979; J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, p. 911ss; A. GONÇALVES PEREIRA, *O direito internacional na Constituição de 1976*, in *Estudos sobre a Constituição*, I,

Delante de esta disposición, podemos concluir que las normas y principios de derecho internacional general o común representan indiscutiblemente límites de la revisión cuando sean de *jus cogens*, esto es de un derecho imperativo, inderrogable por vía convencional y definidor de soluciones de convivencia internacional que, por definición, no pueden ser sobrepasadas por la voluntad de cualquier sujeto internacional, representando la base esencial de existencia de la Orden Jurídica Internacional ¹¹⁰⁵ ¹¹⁰⁶.

Lisboa, 1977; ISABEL JALLES, *Implicações Jurídico Constitucionais da Adesão de Portugal às Comunidades Europeias - Alguns Aspectos*, Lisboa, 1980, p. 80ss; I. MORAIS, J. M. FERREIRA d'ALMEIDA, R. LEITE PINTO, *Constituição*, p. 29ss; JOÃO MOTA CAMPOS, *As Relações da Ordem Jurídica Portuguesa com o Direito Internacional e o Direito Comunitário à Luz da Revisão Constitucional de 1982*, Lisboa, 1985; ID., *Direito Comunitário*, 2ª ed., II, Lisboa, 1988, p. 161 ss y p. 349ss; J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, II, p. .

¹¹⁰⁵ En la definición dada en el artículo 53 de la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados precisase que una norma imperativa de Derecho Internacional General es una norma aceptada y reconocida por la Comunidad Internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario, y que solo puede ser modificada por una norma ulterior de Derecho Internacional General que tenga al mismo carácter.

¹¹⁰⁶ Sobre el *jus cogens internacional* cfr. nombradamente: FERRER SANCHIS, Los conceptos de *jus cogens* y *jus dispositivum* y la labor de la Comisión de Derecho Internacional, *Revista Española de Derecho Internacional*, 21-1968, p. 763-780; KRISTINA MAREK, *Contribution à l'étude du jus cogens envisagé par rapport au droit international*, in *Hommage à Paul Guggenheim*, 1968, p. 426-459, en *Revue Belge de Droit International*, 4-1968, p. 1-7; MARCUS-HELMONS, *Droits de l'homme et Jus Cogens*, in *Liber amicorum F. Dumon*, Anvers, 1982; MIAJA DE LA MUELA, *Jus cogens y jus dispositivum en Derecho Internacional Publico*, in *Estudios jurídico-sociales. Homenaje al Profesor Legaz y Lacambra*, II, 1960, p. 1121-1133; NICOLANDIS, *La nullité de jus cogens et le développement contemporain du droit international public*, Atenas, 1974; J. A. PASTOR RIDRUEJO, *La determinación del contenido del jus cogens*, Anteproyecto de Ponencia al Noveno Congreso del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, Madrid, 1972; PÉREZ GONZALEZ, *Los gobiernos y el "jus cogens"*. Las normas imperativas del Derecho Internacional en la Sexta Comisión, I, *Libro Homenaje al profesor Sela Sampil*, Oviedo, 1970; RIESENFELD, *Jus dispositivum and jus cogens in the Light of a recent Decision of the German Supreme Constitutional Court*, in *AJIL*, vol 61, 1966; SCHWARZENBERGER, *International jus cogens?*, in *Texas Law Review*, marzo

Las normas de *jus cogens* representan un límite implícito de la revisión constitucional, ya que la Constitución en su artículo 8,1 ha integrado en el ordenamiento portugués el derecho internacional general o común con las distinciones que el comporta y con la fuerza jurídica que cada una de sus normas presenta en la origen. Así, reconociéndose su carácter inderogable se ha aceptado que el *jus cogens* es anterior y superior a toda voluntad constituyente. Él tiene un valor absoluto, no quedando su vigencia dependiente de la voluntad expresa por cualquier miembro de la Comunidad Internacional. Imponese así su respeto al titular del poder de revisión constitucional en todas y cualesquiera circunstancias.

La cuestiones que se pueden poner a propósito son las de saber que normas o principios se pueden considerar como siendo de *jus cogens internacional* y se -como algunos autores afirman ¹¹⁰⁷- el contenido del derecho internacional general no interesa a la Constitución.

Cuanto a la primera cuestión, y delante del silencio del derecho convencional, podemos -siguiendo CARRILLO SALCEDO- considerar integrados en el *jus cogens internacional*: (i) unos derechos fundamentales de la persona humana que todo Estado tiene el deber de respetar y proteger; (ii) el derecho de los pueblos a su libre determinación; (iii) la prohibición del recurso a la fuerza o a la amenaza de fuerza en las relaciones internacionales y la obligación de arreglo pacífico de las controversias internacionales; (iv) la igualdad de status jurídico de los Estados y el principio de no intervención en

de 1965, p. 455-478; SCHWELB, Some Aspects of International *jus cogens* as formulated by the International Law Commission, in *AJIL*, vol. 61, 1967, p. 946-975; A. VERDROSS, *Jus dispositivum and Jus Cogens in International Law*, in *A.J.I.L.*, vol. 60, 1965; VIRALLY, *Réflexions sur le jus cogens*, in *Annuaire Français de Droit International*; CHARLES DE VISSCHER, *Positivisme et jus cogens*, in *R.G.D.I.P.*, 75, 1971, P. 511; VON DER HEYDTE, *Die Erscheinungsformen der zwischenstaatlichen Rechts: jus cogens und jus dispositivum in volkerrecht*, in *Zeitschrift für Völkerrecht*, 16 - 1932.

¹¹⁰⁷ Cfr. JORGE MIRANDA, *Manual*, II, p. 109.

asuntos que sean de la jurisdicción interna de los Estados ¹¹⁰⁸. A esto podemos añadir en sede de derechos fundamentales unas referencias más específicas a la prohibición del *genocidio*, de la *esclavitud* y de la *discriminación racial* ¹¹⁰⁹, así como a un *derecho de los extranjeros a la justicia* ¹¹¹⁰. Además será de considerar también, en materia de derecho de los tratados, el *principio pacta sunt servanta* y el *principio de la buena fé*. Y imponese aún la consideración del *principio de la prohibición del abuso de derecho*. Por otro lado, cabe mencionar el imperativo de todo Estado tener una organización constitucional que asegure a la gubernación sobre los territorios que domina una autoridad definida y estable, de modo que el gobierno pueda cumplir las obligaciones internacionales del Estado y que los extranjeros puedan se quejar junto de éste de las violaciones del Derecho Internacional de que ellos sean víctimas y obtener indemnizaciones basadas en el Derecho Internacional ¹¹¹¹ ¹¹¹².

En todos éstos aspectos parecenos evidente que el *jus cogens internacional* no presenta un contenido indiferente relativamente al derecho constitucional. A probarlo están las normas de la Constitución portuguesa que se refieren a los principios de relacionamiento internacional del Estado portugués ¹¹¹³, a derechos de

¹¹⁰⁸ Cfr. CARRILLO SALCEDO, Soberanía del Estado y Derecho Internacional, 2ª ed., Madrid, 1976, p. 284-285.

¹¹⁰⁹ Cfr. sentença del Tribunal Internacional de Justicia proferida en el caso BARCELONA TRACTION, en 5 de febrero de 1970 (in Recueil des Cours, 1970, p. 32).

¹¹¹⁰ Cfr. ANGE BLONDEAU, La subordination des Constitutions aux Normes Internationales, Paris, 1932, p. 16.

¹¹¹¹ Cfr. ANGE BLONDEAU, La subordination, p. 12. Este Autor acrecenta aún la referencia al derecho de propiedad y a los derechos contratuales (ibid., p. 17).

¹¹¹² Podrá hoy además incluirse en el *jus cogens internacional* el principio consagrado en la Convención de las Naciones Unidas del Derecho del Mar (Convención de Montego Bay, de 1982) de que la zona internacional de los fondos marinos y sus recursos constituyen patrimonio común de la humanidad. A propósito cfr. JOSÉ A. PASTOR RIDRUEJO, Curso de Derecho Internacional Público, 2ª ed., Madrid, 1987, p. 57-58.

¹¹¹³ Cfr. artículo 7 de la Constitución.

los extranjeros ¹¹¹⁴ y en general a derechos fundamentales y a la organización de competencias de los órganos de soberanía en materia de relaciones internacionales, tenendose aún presente normas constitucionales con incidencia en materia de Derecho de los Tratados¹¹¹⁵.

Confirmase así planamente la afirmación de que el *jus cogens internacional* representa de modo estricto un límite material de la revisión constitucional.

d) En lo demás el derecho internacional general o común, por si mismo, será límite de la revisión constitucional solo en principio, pero no incondicionalmente, y ésto por se tratar de un derecho susceptible de derogación por acuerdo de voluntades establecido entre dos o más miembros de la Comunidad Internacional, en vista de la obtención de una regulación particular de las relaciones a establecer entre éses sujetos internacionales. Es cierto que la revisión constitucional, por su unilateralidad y por ser un acto de derecho interno y no de derecho internacional, no es el medio propio para se determinar derogaciones al derecho internacional general o común. Las derogaciones a éste derecho -subrayese éste aspecto- solamente son admisibles cuando se destinen a tener aplicación en una comunidad internacional restricta y mediante el concurso o la aceptación de la generalidad de sus miembros. Una derogación puramente unilateral y con efectos internacionales -por vía de revisión constitucional- del derecho internacional general o común es de considerar en éste sentido un ilícito internacional ¹¹¹⁶.

Sin embargo, no podemos dejar de admitir situaciones en

¹¹¹⁴ Cfr. artículo 15 de la Constitución.

¹¹¹⁵ Maxime, los artículos 8,2 y 277,2 de la Constitución.

¹¹¹⁶ Puede admitirse en último caso que una tal derogación unilateral de una norma de derecho internacional general o común sea lícita cuando ésta norma tenga una base consuetudinaria y el Estado siempre se tenga opuesto inequívocamente a la formación de la costumbre respectiva.

que, anticipadamente, por vía convencional, distintos Estados acepten determinadas derogaciones al derecho internacional general o común y en que posteriormente, en vía de revisión constitucional se viene consagrar o confirmar constitucionalmente tal derogación. Notese, en todo el caso, que el ámbito de aplicación de tal derogación no puede ser ampliado en el momento en que se procede a su transcripción constitucional ¹¹¹⁷ ¹¹¹⁸.

e) Cuanto al derecho internacional convencional y a su fuerza condicionadora de la revisión constitucional, importa tener luego en consideración el artículo 8,2 de la Constitución que dispone que “las normas constantes de convenciones internacionales regularmente ratificadas o aprobadas vigoran en la orden interna después de su publicación oficial y mientras que vinculen internacionalmente el Estado portugués.” ¹¹¹⁹.

Interpretando ésta norma y llegando a una conclusión próxima de la que se nos ha impuesto cuando considerámos el derecho internacional general o común que no sea de *jus cogens*, tenemos también que el derecho internacional convencional no se presenta incondicionalmente como un límite material de la revisión constitucional ¹¹²⁰.

¹¹¹⁷ Además, también no pueden ser perjudicadas situaciones en que mediante acuerdo *informal* distintos Estados aceptan determinadas derogaciones al derecho internacional general o común y en que se obligan a formalizar tal acuerdo mediante la introducción, en paralelo, en las respectivas Constituciones de normas que lo confirmen o que consagran tales derogaciones en el sentido acordado. En todo caso, la derogación consagrada constitucionalmente solamente puede ser invocada por un Estado relativamente a los otros que también la hayan consagrado constitucionalmente.

¹¹¹⁸ Contra ésta orientación no cabe invocar el argumento de que de éste modo se pone en causa el carácter general o común del derecho internacional en causa y de que, así, se pone en causa también la determinación contenida en el párrafo 1 del artículo 8 de la Constitución.

¹¹¹⁹ Sobre el artículo 8,2 de la Constitución véase bibliografía citada *supra*.

¹¹²⁰ Por las mismas razones que alejámos la crítica de que el derecho internacional general o común no interesa al derecho constitucional, también no concordamos

En principio, el derecho internacional convencional vincula el poder de revisión constitucional y esto por aplicación del principio *pacta sunt servanta*, que vigora en el ordenamiento portugués por ser un principio de *jus cogens* internacional y por tener consagración en el citado artículo 8,2 de la Constitución. El principio *pacta sunt servanta* obliga a que el Estado portugués -a través de los órganos que expresan su voluntad y entre éstos también el órgano de revisión constitucional- respete los compromisos internacionales asumidos vedándole la práctica de todo tipo de actos -incluso de derecho exclusivamente interno o mismo de derecho constitucional- que tengan el significado de un no cumplimiento de obligaciones convencionalmente asumidas delante de otros sujetos jurídico-internacionales ¹¹²¹ ¹¹²².

Específicamente, la vinculación del poder de revisión constitucional al derecho internacional convencional se concreta en una posible obligación internacional de se emitiren, conservaren o abrogaren ciertas disposiciones constitucionales, directamente en resultado de la celebración de tratados, acuerdos o convenciones

con la observación hecha por A. DE MEURON (L'autorité des traités internationaux en droit suisse, Neuchâtel, 1937, p. 85) según la cual no es concebible que un proceso solemne de modificación de la Constitución sea desencadenado para elaboración de reglas directamente contrarias a las disposiciones de un tratado internacional. No se trata de una cuestión teórica que se pueda dejar de lado. En el sentido de que la realidad contemporánea desmiente ése optimismo y considerando que el argumento es teóricamente flaco Cfr. M. F. RIGAUX, La théorie, p. 188.

¹¹²¹ El principio *pacta sunt servanta* tiene además consagración en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969, donde se determina que "todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe". Sobre el principio, además de las obras generales de Derecho Internacional Público Cfr., por ejemplo, específicamente: WEHBERG, *Pacta sunt servanta*, in AJIL, v. 53, 1959, p. 775-786.

¹¹²² Cuestión distinta es la de saber cual es la sanción o valor jurídico negativo de un acto de revisión constitucional que viole una disposición de derecho internacional convencional. Ésta es una cuestión que veremos adelante. Sin embargo, sea cual fuér la sanción aplicable, y mismo que las normas derivadas de revisión constitucional contrarias al derecho internacional convencional puedan vigorar en la orden interna, debemos siempre considerar que el derecho internacional convencional vincula en principio el poder de revisión constitucional.

internacionales ¹¹²³.

Decimos que, en todo caso, el derecho internacional convencional no limita incondicionalmente la revisión constitucional por dos ordenes de razones: por razones que derivan de argumentos constitucionales y por razones que se vinculan al propio régimen de los tratados.

Debemos así subrayar, por un lado, que el derecho internacional convencional solamente limita materialmente la revisión constitucional desde que estean en causa -en los términos definidores en el artículo 8,2 de la Constitución- convenciones internacionales regularmente ratificadas o aprobadas, y después de su publicación oficial. Además es de considerar que el poder de revisión constitucional -siendo creado en vista de la garantía de la Constitución- no se presenta obligado a emitir o abrogar disposiciones constitucionales, delante de la necesidad de la Constitución se conformar con el derecho internacional convencional, cuando por esa vía pueda poner en causa la *identidad material de la Constitución* o los límites que la Constitución le impone expresamente.

Por otro lado, y en un argumento que se extrae del régimen jurídico de los Tratados, tenemos que el Estado, en determinadas condiciones, puede desvincularse (incluso, unilateralmente) de compromisos internacionales convencionalmente establecidos, aplicandose el principio *pacta sunt servanda* simplemente en cuanto los Estados estean vinculados internacionalmente a las convenciones internacionales que celebren.

El poder de revisión constitucional puede dejar de estar materialmente limitado por derecho internacional convencional cuando estea en causa una convención internacional:

- (i) que, en resultado de un proceso de su enmienda o modificación, deja de contener normas con incidencia

¹¹²³ Cfr. ANGE BLONDEAU, *La subordination des Constitutions aux normes internationales*, Paris, 1932, p. 11ss.

- constitucional;
- (ii) que sea nula o contenga cláusulas relativas a materia con incidencia constitucional que sean nulas;
 - (iii) que sea objeto de terminación o que haya sido denunciada por el Estado en virtud de sus disposiciones o por consentimiento de las partes ¹¹²⁴;
 - (iv) que -en caso de convención bilateral- haya sido gravemente violada por la otra parte;
 - (v) que no sea susceptible de cumplimiento, por imposibilidad absoluta y definitiva;
 - (vi) cuya aplicación presuponga necesariamente la existencia de relaciones diplomáticas y consulares, que mientras tanto hayan sido objeto de ruptura ;
 - (vii) que haya sido celebrado en unas circunstancias que mientras tanto han sufrido un cambio fundamental ¹¹²⁵.

En esta materia es por último de considerar que, para el poder de revisión constitucional se desvincular del respecto o cumplimiento de normas de derecho internacional convencional con incidencia constitucional, cualquier de las circunstancias o situaciones que vienen referidas deben verificarse antes del ejercicio del poder de revisión. Solamente cuando la convención internacional en cuestión admita la denuncia unilateral y libre por cualquier de sus partes, será de considerar la posibilidad de por vía de revisión constitucional se introducir en la Constitución una norma incompatible con esa convención internacional. Pero, en tal caso, el Estado -a través de sus órganos competentes- se queda obligado a practicar los demás actos necesarios a convertir en efectiva la denuncia de la convención en

¹¹²⁴ Cuando la convención nada disponga a propósito de denuncia o retiro cfr. artículo 56 de la Convención de Viena sobre derecho de los Tratados.

¹¹²⁵ La simple suspensión de la convención no nos parece corresponder a una situación que justifique la pérdida de su fuerza condicionadora de la revisión constitucional ya que las partes deben eximirse a la práctica de actos que pongan en causa la reposición de su vigencia efectiva.

causa.

f) Importa por otro lado considerar el problema de la limitación de la revisión constitucional por el Derecho Comunitario (originario y derivado).

Cuanto a los *actos instituidores* debemos luego subrayar que revestindo las formas de tratados, al menos vinculan el poder de revisión constitucional en los mismos términos en que -como vimos- lo hace el derecho internacional convencional. O sea: el poder de revisión constitucional, por aplicación del principio *pacta sunt servanda*, está subordinado al cumplimiento o no violación de las normas de los actos instituidores de las Comunidades Europeas y esa subordinación impone o puede imponer al Estado portugués la obligación comunitaria de emitir, de conservar o de abrogar ciertas disposiciones constitucionales. Ésa limitación del poder de revisión no es sin embargo -y tal como vimos también a propósito del derecho internacional convencional- incondicionada.

Importa en todo caso tener presente algunas especificidades de los actos instituidores de las Comunidades Europeas, que no pueden ser comprendidos como un cualquier tratado. Ellos representan la Constitución ¹¹²⁶ de Organizaciones Internacionales de integración, esto es de Organizaciones Internacionales que realizan la cooperación internacional mediante la utilización de procesos integradores susceptibles de concretizaren en el grupo de sus Miembros un nivel de coesión interna de expresión comunitaria (y no ya simplemente asociativa). Éses actos caracterizanse por concurrir determinantemente para la creación de ésas Organizaciones Internacionales y así también para la fundación de una nueva orden jurídica que se relaciona de un modo muy especial con las ordenes jurídicas de los Estados

¹¹²⁶ Sobre la naturaleza constitucional o pacticia de los actos instituidores de las organizaciones internacionales Cfr. MARGARIDA SALEMA y AFONSO D'OLIVEIRA MARTINS, *Direito das Organizações Internacionais*, I, Lisboa, 1989, p. 126ss.

miembros: la orden jurídica comunitaria y las ordenes jurídicas estatales, en determinados dominios funcionales (los dominios funcionales en que las Comunidades Europeas son llamadas a desarrollar actividad), establecen entre si una relación de integración, sometendose las ordenes jurídicas estatales a ciertas determinaciones que resultan de la orden jurídica comunitaria ¹¹²⁷.

Estas especificidades de los actos instituidores no implican cualitativamente en la esencia o en la substancia, y en comparación con lo que se pasa con las demás convenciones internacionales, una diferencia en el modo por lo cual vinculan o limitan materialmente la revisión constitucional. La diferencia será sobretudo de *intensidad* ¹¹²⁸ ya que un fenómeno de *integración* presupone la existencia de mecanismos más eficaces de control (desde luego jurisdiccionales) del cumplimiento por los derechos nacionales del derecho comunitario y, quizás más significativamente, la posibilidad de seren actuados mecanismos más eficaces de sanción de los comportamientos nacionales violadores del derecho comunitario ¹¹²⁹.

Considerando a su vez los *reglamentos comunitarios* -que tienen carácter general, son obligatorios en todos sus elementos y son directamente aplicables en todos los Estados-miembros ¹¹³⁰, podemos concluir sobre su fuerza vinculativa relativamente al poder de revisión

¹¹²⁷ Anotando esta especificidad véase en la jurisprudencia comunitaria desde luego la SENTENCIA COSTA/ENEL de 15 de junio de 1964 (in Recueil CJCE, 1964, p. 1141), donde se puede leer: "A la difference des traités internationaux ordinaires, le Traité de la CEE a institué un ordre juridique propre, intégré au système juridique des Etats membres, lors de l'entré en vigueur du traité et qui s'impose à leurs juridictions".

¹¹²⁸ Cfr., en este sentido, a propósito de lo que distingue el Derecho Comunitario del Derecho Internacional Publico: FAUSTO QUADROS, *Direito das Comunidades Europeias*, Lisboa, 1984, p. 424

¹¹²⁹ Además de sanciones contra el Estado miembro (nombradamente, su exclusión de beneficios o en ultimo término la imposición de su retirada), la pretensión de la *implicabilidad* del derecho nacional contrario al derecho comunitario.

¹¹³⁰ Cfr. artículo 189 del Tratado CEE y artículo 161 del Tratado CECA. Véanse aún las decisiones generales de la CECA (artículos 14,2 y33 del Tratado CECA).

constitucional, considerando aún que el efecto de limitación material que producen también no se afirma incondicionadamente ¹¹³¹.

Ésa su fuerza vinculativa le adviene desde luego de los tratados instituidores, que les reconocen aplicabilidad directa, siendo así el respeto por el titular del poder de revisión constitucional de las determinaciones reglamentarias comunitarias un imperativo fundado en el principio *pacta sunt servanta* ¹¹³². Además hay que tener en cuenta, en el ordenamiento portugués, el artículo 8,3 de la

¹¹³¹ Y lo mismo se diga de las *directivas* comunitarias con el *efecto directo* que se les puede reconocer, malgrado no estar previsto en el derecho originario.

¹¹³² La afirmación de la fuerza vinculativa del derecho comunitario en general y en materia de revisión constitucional puede ser asociada a la discusión sobre el primado del derecho comunitario sobre el derecho constitucional. A propósito en la jurisprudencia véanse nombradamente los ACORDÁOS del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas proferidos en los casos: COSTA/ENEL; POLITI; MARIMEX; LEONESIO; SIMMENTHAL; STORCK; COMPTOIRS DE VENTE DU CHARBON DE LA RUHR; SAN MICHELE; INTERNATIONALE HANDELSGESELLSCHAFT.

En la doctrina cfr. por ejemplo: D. CARREAU, Droit Communautaire et droits nationaux: concurrence au primauté? La contribution de l'arrêt Simmenthal, RTDE, 19821, p. 381ss; CONSTANTINESCO, Das Recht der Europäischen Gemeinschaften, I, Baden-Baden, 1977; DEHOUSSE, La primauté du droit communautaire sur les droits des Etats membres, RTDE, 1965, p. 212ss; DEWITTE, Retour à "Costa", la primauté du droit communautaire à la lumière du droit international, in RTDE, 1984, p. 425ss; FERSTENBERT, L'application du droit et la situation constitutionnelle du juge national, in RTDE, 1979, p. 32ss; GARRON, Réflexions sur la primauté du droit communautaire, in RTDE, 1969, p. 28ss; ISABEL JALLES, Implicações Jurídico-Constitucionais da Adesão de Portugal às Comunidades Europeias, Lisboa, 1980; MOTA CAMPOS, As Relações da Ordem Jurídica Portuguesa com o Direito Internacional e o Direito Comunitário à Luz da Revisão Constitucional de 1982, Lisboa, 1985; ID., Direito Comunitario, II, p. 296ss; OLMÍ, Les rapports entre droit communautaire et droit national dans les arrêts des juridictions supérieures des Etats membres, in Revue du Marché Commun, 1981, p. 178ss; PESCATORE, Droit Communautaire et droit national selon la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes, Recueil Dalloz-Sirey, 1969, p. 179; FAUSTO QUADROS, Direito das Comunidades Europeias, Lisboa, 1984; RUPP, Die Grundrechte und das Europäische Gemeinschaftsrecht, in NJW, 70, p. 353ss; SOHIER, Relations entre droit communautaire et le droit des Etats membres, in Documentação e Direito Comparado, 1980, p. 67ss; SPERDUTI, L'ordinamento italiano e il diritto comunitario, Padova, 1981.

Constitución, que determina que las normas emanadas de los órganos competentes de las organizaciones internacionales de que Portugal sea parte vigoran directamente en la orden interna, desde que tal se encuentre establecido en los respectivos tratados constitutivos”.

A su vez la *no incondicionalidad* de la limitación material de la revisión constitucional derivada de los reglamentos comunitarios asociase a la consideración de que: (i) pueden funcionar regimenes derogatórios definitivos o de *opting out* en favor del Estado exentandolo de la aplicación de las disposiciones reglamentarias; (ii) las disposiciones reglamentarias deben estar de acuerdo con el derecho comunitario originario y respetar los derechos fundamentales reconocidos por la generalidad de los Estados miembros ¹¹³³, siendo plenamente validas.

22. El problema del valor de los limites de la Revisión Constitucional

a) Cumple por ultimo averiguar sobre cual es el valor que puede ser reconocido a las distintas clases de limites que se imponen al poder de revisión constitucional.

Ya tuvimos antes oportunidad de plantear el problema en términos teóricos, estableciendo entonces un cuadro de referencia destinado a ayudarnos a su dilucidación en cuanto problema que se afirma en el ordenamiento constitucional portugués. Advertimos en todo caso que este problema no puede ser perfectamente respondido de modo abstracto, o en via de pura deducción lógica, sin referencia a un concreto sistema positivo. Es entonces llegado el momento de

¹¹³³ Véase a propósito ACORDÃO HANDEGESELLSCHAFT (Recueil CJCE, 1970, p. 1135) donde se afirma:

“Le respect des droits fondamentaux fait partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour de Justice assure le respect, la sanvegarde de ces droits, tout en s’inspirant des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, doit être assurée dans le cadre de la structure et des objectifs de la Communauté”.

concretaremos consideraciones a propósito, empezando por una referencia a la pertinente doctrina constitucional portuguesa.

b) La cuestión del valor de los límites de la revisión constitucional tiene sido planteado en la doctrina portuguesa en términos muy próximos de lo que referimos en sede de teoría. Por la Constitución portuguesa actual incluir una extensa cláusula de límites materiales expresos y delante de una falta de *consenso* sobre su adecuación, el problema surge en todo caso frecuentemente reducido a la cuestión del valor de los límites materiales y en particular de los expresos.

Las opiniones a propósito defendidas en la doctrina portuguesa pueden ser analizadas -tal como se tiene hecho en *teoría* - a partir de tres grandes orientaciones o tesis: la tesis del valor jurídico absoluto de los límites; la tesis de su valor simplemente político o de su irrelevancia jurídica; y la tesis de la relevancia jurídica relativa de los límites. Éstas grandes orientaciones sufren sin embargo, según los autores, ciertas matizaciones.

c) La tesis de la relevancia jurídica absoluta de los límites parte de la consideración de que el poder de revisión constitucional es un poder constituido, cuyos términos de existencia son fijados por un poder heterónomo ¹¹³⁴, anterior y superior a él -por el poder constituyente originario, único y verdadero poder constituyente.

El poder constituyente es *más fuerte* y está por encima del poder de revisión que tiene en aquél su fuente o origen, su justificación o fundamento ¹¹³⁵.

En ésta orden de consideraciones el poder de revisión constitucional debe ser en la práctica -incluso para se evitaren los

¹¹³⁴ Cfr. J.J.GOMES CANOTILHO, O problema da dupla revisão, p.32.

¹¹³⁵ Cfr. AFONSO QUEIRÓ, Da Licidade, p.22.

casos extremos de *fraude a la Constitución* o mismo de *traición* ¹¹³⁶ - simplemente lo que el poder constituyente, su creador, haya determinado, afirmandose solamente en los momentos que éste haya definido, en los términos por éste previstos y, rigurosamente, para el cumplimiento de la función que le haya sido señalada en determinados parámetros.

Por naturaleza, en la función propia del poder de revisión constitucional no cabe la modificación de las normas que lo organizan y que ordenan su ejercicio. No pertenece al poder de revisión constitucional en concreto definir lo que él *es, será o podrá venir a ser*. Este poder debe conformarse *siempre* (entendase, en cuanto tenga vigencia la Constitución que lo ha creado) con las determinaciones a él pertinentes establecidas por el poder constituyente originario.

Específicamente los límites materiales buscan asegurar la identidad histórico-concreta de la Constitución, a través de la inalterabilidad de su núcleo esencial y exigir, al mismo tiempo, que un órgano derivado, como es el poder de revisión, estea solidario con el régimen establecido en la Constitución ¹¹³⁷. La declaración de irrevisibilidad estatuida jurídico-constitucionalmente es para cualquier poder constituido, y también para el poder de revisión, un *Sollen* heterónomo ¹¹³⁸. En otros términos, la norma consagrada de la irrevisibilidad de ciertos principios, por más arbitraria que sea, es inalterable por cualquier manifestación de voluntad del órgano de revisión ya que la competencia de revisión tiene su fundamento en el poder constituyente y es así el producto de su voluntad, a la cual la del poder de revisión se encuentra subordinada ¹¹³⁹. Además, sería un absurdo admitir que el poder de revisión -en cuanto poder derivado y subordinado a la Constitución- pudiérase reapreciar el sistema esencial de valores de la Constitución. Aceptar esto sería presuponer que el

¹¹³⁶ Cfr. J.J.GOMES CANOTILHO, O problema da dupla revisão, p.28.

¹¹³⁷ Cfr. J.J.GOMES CANOTILHO, O problema da dupla revisão, p.37.

¹¹³⁸ Cfr. J.J.GOMES CANOTILHO, O problema da dupla revisão, p.25.

¹¹³⁹ Cfr. AFONSO QUEIRÓ, Da Licitude, p.22.

poder de revisión puede, con más fidelidad que el poder constituyente traducir las ideas fundamentales que el propio poder constituyente ha puesto en la Constitución ¹¹⁴⁰.

Relativizar los límites sería el mismo que abrir las puertas a que el poder de revisión constitucional contraditarse, legítima y validamente, lo que ha justificado su creación, correspondiendo a admitir que ese poder se puede transformar en poder de destrucción de la Constitución ¹¹⁴¹, dejando de afirmarse como poder orientado exclusivamente para su defensa. Ora, el poder de revisión no es el instrumento adecuado de una revolución, no pudiendo usurpar el poder constituyente ¹¹⁴². La sustitución de una Constitución por otra exige una renovación del poder constituyente y ésta no puede tener lugar sin una ruptura constitucional ¹¹⁴³.

La revisión constitucional y el poder respectivo representan instrumentos de garantía de la Constitución, o más precisamente instrumentos de garantía de que la Constitución será en el futuro lo que el poder constituyente originario ha previsto que fuese o, en otros términos, de que la Constitución no será en el futuro algo que el poder constituyente originario no quiso que fuese ¹¹⁴⁴.

Tal garantía no puede ser subvertida por el poder que es creado para actuarla. Aceptar que el poder de revisión constitucional puede ilimitadamente auto-organizarse y auto-ordenar su ejercicio es lo

¹¹⁴⁰ Cfr. VITAL MOREIRA, *Constituição e Revisão Constitucional*, p.106.

¹¹⁴¹ Partiendo de ésta caracterización del poder de revisión constitucional como poder subordinado de conservación y no de destrucción de la Constitución para se defender el valor absoluto de los límites materiales Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional*, p.83; ID., *O Valor jurídico do Acto Inconstitucional*, I, Lisboa, 1988, p.298.

¹¹⁴² Así, Cfr. LUCAS PIRES, *O Ultramar e a Revisão Constitucional*, Coimbra, 1971, p.16 (1) y *O Problema da Constituição*, Coimbra, 1970, p.71-72.

¹¹⁴³ Cfr. VITAL MOREIRA, *Constituição e Revisão Constitucional*, p.108.

¹¹⁴⁴ En el sentido de que la inserción textual de límites absolutos debe encuadrarse en la temática actual de la protección de la Constitución, puntualizándose que las Constituciones garantizan a sí mismas contra las ingerencias aniquiladoras de su núcleo esencial o de su razón de ser Cfr. J.J.GOMES CANOTILHO, *O problema da dupla revisão*, p.19.

mismo que decir que el representa, no un instrumento de garantía de la Constitución, pero, distintamente, una realidad que existe con absoluta autonomía y independencia *en si y para si misma*, para defensa de una posición propia (quizás radicalmente distinta de la que tenga sido defendida por el titular del poder constituyente originario). No será entonces garantía de la Constitución, pero, éso si, garantía de algo de distinto.

En ésta otra orden de argumentos, puede también acrecentarse que las normas constitucionales relativas a la revisión constitucional y al poder que la actua son normas de un rango jerárquico superior al que ocupan las demás normas de la Constitución. Tratase de normas constitucionales con un valor jurídico agravado, no se excluyendo del universo de sus destinatarios los propios órganos que tienen competencia para modificar la Constitución ¹¹⁴⁵.

Subrayandose la relevancia jurídica de los límites del poder de revisión constitucional, esclarecese además que admitir que un órgano de revisión modifique las normas de la Constitución sobre la revisión constitucional para que luego en seguida proceda como le conviene, en contrario de lo previsto por el poder constituyente originario, es lo mismo que aceptar que alguien delante de una prohibición de circulación previamente retire el aviso respectivo para

¹¹⁴⁵ En éste sentido, AFONSO QUEIRÓ (*Da Licidade*, p.22) subraya a propósito que la norma de jerarquía superior -la norma de limitación de la revisión- imponese a la norma de jerarquía inferior -la norma derivada de revisión-, para que no se verifique la *quebra* del principio de la unidad de la orden jurídica. Así también J.J.GOMES CANOTILHO (*Direito Constitucional*, p.1138) afirma que: las reglas de alteración de una norma pertenecen, lógicamente, a los presupuestos de la misma norma, y de ahí que las reglas que determinan las condiciones de alteración de una norma estean en un nivel de validez (eficacia) superior al de la norma a modificar. Acrece que el principio básico sobre las fuentes de derecho vale también aquí: ninguna fuente puede disponer de su propio régimen jurídico invocando un valor que constitucionalmente no tiene. Refiriendose específicamente a los límites materiales, MIGUEL GALVÃO TELES (*in Tempo*, de 21 de diciembre de 1978) ha subrayado que no hace sentido admitir que un precepto que quiere tornar inalterables ciertos principios se deje él propio alterar.

luego en seguida circular por el local prohibido. En el poder de revisión constitucional no cabe la competencia para retirar o modificar términos de prohibición ¹¹⁴⁶.

Acrece que se considera que no releva contra esta orientación la circunstancia de que la Constitución no prohíbe expresamente la revisión de la cláusula de límites materiales (hoy, el artículo 288), ya que ninguna ley tiene necesidad de decir a sus destinatarios que no pueden alterarla ¹¹⁴⁷.

Sin embargo de todo lo expuesto, señalan los defensores de esta orientación que con esta su posición no están defendiendo que en caso ningún no sea posible la desconsideración de los límites constitucionalmente impuestos al poder de revisión constitucional. Muchas veces somos confrontados, en la práctica con tales situaciones, pero en todo esos casos no estamos delante del ejercicio de un verdadero poder de revisión constitucional, estando antes delante de un nuevo poder constituyente originario. La absolutidad de valor de los límites de la revisión significa simplemente que no será posible a un poder instituido, como es el poder de revisión, operar una revolución, un golpe de estado constitucional o una revolución legal

1148 1149

¹¹⁴⁶ Para este argumento Cfr. J.J.GOMES CANOTILHO, O Problema da dupla revisão, p.30. Véase aún: ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA, Uma Constituição para os Anos 80, in Expresso, de 24 de Fevereiro de 1979; VITAL MOREIRA, Constituição e Revisão Constitucional, p.106. En el sentido de que la prohibición de un comportamiento implica necesariamente para el destinatario de la prohibición, una prohibición de eliminar la propia prohibición Cfr. J.J.GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, Constituição Anotada, II, p.506.

¹¹⁴⁷ Cfr. VITAL MOREIRA, Constituição e Revisão Constitucional, p.106.

¹¹⁴⁸ Cfr. J.J.GOMES CANOTILHO, O problema da dupla revisão, p.37. VITAL MOREIRA (Constituição e Revisão Constitucional, p.108) afirma en sentido próximo que es obvio que ninguna Constitución puede impedir, de hecho, que la soberanía popular genere una nueva Constitución, pero lo que ella puede por supuesto impedir es que una nueva Constitución sea generada *juridicamente* desde sí misma.

¹¹⁴⁹ Para la defensa del valor absoluto de los límites de la revisión Cfr. aún nombradamente: NUNO BESSA LOPES, A Constituição e o Direito

d) La tesis de la irrelevancia jurídica de los límites del poder de revisión constitucional encuentrase menos difundida ¹¹⁵⁰ y viene defendida particularmente con referencia a los límites materiales de la revisión ¹¹⁵¹. Además es de observar que ésta tesis o viene defendida en términos radicales, rechazandose valor jurídico a cualesquier límites materiales, o con *nuance*, reconocendose valor jurídico solamente a algunos límites materiales, expresos, o desde luego implícitos, y no a otros.

En su versión más radical, ésta posición -como hemos visto en teoría- vinculase a la consideración elemental de que un poder constituyente, de un determinado momento histórico, no puede pretender someter a sí las generaciones futuras, a punto de negarles la posibilidad de hacer en afirmar un otro poder constituyente, con las características de la autonomía y de la omnipotencia.

El poder de revisión constitucional es concebido con una naturaleza idéntica al del poder constituyente originario, participando de las características que éste presenta.

El poder de revisión constitucional es el poder constituyente de las generaciones futuras. Así, todas las tentativas hechas por el poder constituyente originario para limitar tal poder de revisión constitucional serían intolerables ¹¹⁵².

Internacional, 1979, p.101 ss; AMANCIO FERREIRA, Reflexões sobre o poder constituinte em Portugal, in *Fronteira*, nº3, Julho de 1978, p.87; ANA PRATA, A tutela Constitucional da Autonomia Privada, Coimbra, 1982, p.66 ss; CRISTINA QUEIROZ, O Plano nos Projectos de Revisão, in *Boletim do Conselho Nacional do Plano*, nº17, 1989, p.237 ss.

¹¹⁵⁰ Cfr. MARCELLO CAETANO, *Constituições Portuguesas*, 5ª ed., Lisboa, 1981, p.157; CASTRO MENDES, *Introdução ao Estudo do Direito*, Lisboa, 1976, p.80-81; MARIO BIGOTTE CHORÃO, *Perspectiva jusnaturalista da Revisão Constitucional*, p.44; ISABEL JALLES, *Implicações Jurídico-Constitucionais da Adesão de Portugal às Comunidades Europeias*, Lisboa, 1980, p.411.

¹¹⁵¹ Cuanto a los demás límites de la revisión parece haber un amplio consenso doctrinal sobre su valor jurídico, aunque se discuta su valor jurídico absoluto o relativo.

¹¹⁵² En el sentido de que el artículo 290 de la versión originaria de la Constitución

Partiendo de éstos supuestos teóricos se puede comprender la afirmación de MARCELLO CAETANO de que jurídicamente todo lo que está en una ley constitucional puede ser alterado por otra ley constitucional. No se ha encontrado aún -conforme este Autor defiende- modo de hacer prevalecer en un texto de Derecho interno normas superconstitucionales. El respeto de los principios enumerados en la cláusula constitucional de limitación expresa de la revisión constitucional -en su momento, el artículo 290 de la Constitución- solamente podía ser impuesto por la permanencia del llamado periodo de transición, de la dictadura del Consejo de la Revolución ¹¹⁵³.

En una posición menos radical, la irrelevancia jurídica de los límites materiales de la revisión constitucional deberá especialmente ser afirmada cuanto a aquellos que, excediendo el núcleo de los que son normales en la experiencia constitucional de las democracias pluralistas y no resultando de la propia esencia del régimen democrático, más no traducen que las opciones contingentes y coyunturales o el intento de hacer perdurar un cierto modelo de inspiración socialista ¹¹⁵⁴.

sería antijurídico, por corresponder a una tentativa de alienación de las decisiones de las generaciones futuras, Cfr. H.E. HORSTER, O Imposto Complementar e o Estado de Direito, in Revista de Direito e Economia, 1977, p.131-132.

¹¹⁵³ Cfr. MARCELLO CAETANO, Constituições Portuguesas, p.157. Este Autor aceptaba sin embargo el valor jurídico de los límites formales y procesales de la revisión constitucional, delante de la consideración de que solamente en Constitución rígida es posible organizar procesos jurídicos tendentes a contener los poderes constituidos dentro de los límites trazados por el poder constituyente, visto éste ser superior a aquellos (Cfr. Direito Constitucional, I, Rio de Janeiro, 1977, p.401).

¹¹⁵⁴ En éste sentido, Cfr. MARIO BIGOTTE CHORÃO, Perspectiva Jusnaturalista de la revisión constitucional, p.44. Para éste Autor, estarían en tal situación los límites consagrados originariamente en el artículo 290 de la Constitución relativos a los derechos de los trabajadores, de las comisiones de trabajadores y de las asociaciones sindicales, del principio de la apropiación colectiva de los medios de producción y de la participación de las organizaciones populares de base en el ejercicio del poder local.

O, en otra formulación, sería de afirmar la irrelevancia jurídica de algunos límites materiales de la revisión constitucional que hubiesen sido consagrados con *abuso del poder constituyente*. Es que, el poder de revisión es limitado y puede ser limitado, pero en el supuesto de que también el poder constituyente no haya excedido su "legitimidad" al establecer tales límites ¹¹⁵⁵.

e) La tesis de la relevancia jurídica relativa de los límites materiales de la revisión traduce la posición que prácticamente ha vengado en el ordenamiento constitucional portugués, habiendo sido aceptada en el cuadro de la *revisión constitucional de 1989*, al promoverse la alteración del artículo constitucional consagrador de esos límites - entonces el artículo 290 de la Constitución ¹¹⁵⁶.

En la doctrina esta tesis tiene sido defendida con algunas cambiantes ¹¹⁵⁷.

Para JORGE MIRANDA la defensa de ésta tesis fundamentase en la consideración de que el poder de revisión constitucional se subordina al poder constituyente originário, subrayando que se la revisión constitucional es la revisión de normas constitucionales y no la hechura de una Constitución nueva entonces ella queda encerrada en los límites de la Constitución, que son así

¹¹⁵⁵ Cfr. LUCAS PIRES, *Teoria da Constituição de 1976*, p.160-161.

¹¹⁵⁶ Además, es una tesis que tiende a ser aceptada más generalizadamente cuando referida a los límites formales y procesales de la revisión constitucional, siendo en éste sentido prohibida incluso por algunos autores que defienden el valor absoluto de los límites materiales. Así, Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional*, p.82 y *Valor Jurídico do Acto Inconstitucional*, I, p.298.

¹¹⁵⁷ Cfr. ALMEIDA SANTOS, *Os limites materiais, in Portugal*, p.1037 ss; J. BAPTISTA MACHADO, *Participação e Descentralização, Democratização e neutralidade na Constituição de 1976*, Coimbra, 1982, p.125-126; BARBOSA DE MELO, CARDOSO DA COSTA y VIEIRA DE ANDRADE, *Estudo e Projecto de Revisão da Constituição*, Coimbra, 1981, p.302; RUI MACHETE, *Os principios estruturais*, in *Estudos*, p.462 ss.; JORGE MIRANDA, *A Constituição de 1976*, p.249 ss; ID., *Manual*, II, p.197 ss; ID., *Sobre os limites materiais*, p.7 ss; JOSÉ JÚLIO PEREIRA GOMES, *A fiscalização da constitucionalidade da lei de revisão*, p.11 ss.

juridicamente necesarios. Hay sin embargo limites cuya violación significa alteración de la Constitución o, quizás, creación de nueva Constitución y limites cuya violación parece determinar solamente inconstitucionalidad material. Los limites aunque sean juridicamente necesarios, en todo caso no pueden impedir futuras alteraciones que alcancen tales limites, porque el poder constituyente es, por definición, soberano. Lo que obligan es a dos procesos, en tiempos sucesivos, uno para eliminar el limite de la revisión y el otro para substituir la norma constitucional de fondo garantida a través de él; lo que obligan es a patentizar, a darse las modificaciones que dificultan, que la Constitución material ya no es la misma.

Y puntualiza aún éste Autor: que la naturaleza del precepto que consagra expresamente limites materiales es declarativa y no constitutiva; que su función es de garantía; que respeta a principios y no a preceptos; que es una norma constitucional como cualquier otra, obligatoria mientras que vigore, pero revisible; que no es la alteración del artículo 290^o (ahora 288), por si sola, que afecta los limites materiales, siendo afectados cuando se alcancen los principios nucleares de la Constitución; que en segundo proceso de revisión, observados los requisitos constitucionales de forma, es posible modificar éses mismos principios, pero que entonces ya no estará haciendo revisión, se estará haciendo una transición constitucional y una nueva Constitución material ¹¹⁵⁸.

A su vez BAPTISTA MACHADO, considera hacer sentido esta tesis de la doble revisión, desde que se reconozca que cualquier meta-norma prohibiendo la revisión de otra norma (o principio) tiene el sentido solamente de aumentar la estabilidad de la norma o principio de primero grado (esto es, lo de agravar su proceso de revisión). Se

¹¹⁵⁸ Cfr. por ultimo, JORGE MIRANDA, Manual, II, p.197-199. Subraya en todo caso éste Autor (ob. cit., p.207) que se fueren eliminadas clausulas de limites impropios o de segundo grado, como son ellas que los constituyen como limites, éste acto implicará, sin embargo, automaticamente, el desaparecimiento de los respectivos limites, que, así, en proxima revisión, ya no tendrán de ser observados.

tratará de un intento de reservar un más largo periodo de experiencia a cierto o ciertos proyectos de realización de la idea constitucional (por tanto, a formas organizativas instrumentales). Cuestión será la de saber (pero aquí el poder de revisión hará una interpretación autentica, con su autoridad propia, no representando para él la interpretación del legislador constituyente más que una interpretación doctrinal, quizás sospecha) cuales son los principios organizativos instrumentales o aún cuales son los principios simplemente programaticos (también instrumentales) puestos al servicio de los principios esenciales de la Constitución. Por que, cuanto a estes, la meta-norma del artículo 290 (hoy 288) non puede tener cualquier significado; y, cuanto a aquellos, non les puede conferir mayor valia pero solamente una mayor perdurabilidad ¹¹⁵⁹ ¹¹⁶⁰.

La diferencia entre estes dos puntos de vista está sobretodo en que de acuerdo con el primero se subraya el valor jurídico de la cláusula de limites materiales expresos, mientras que el ultimo punto de vista tiende a subrayar el valor político de ésa cláusula.

De acuerdo con otros puntos de vista la relativización de los limites materiales de la revisión constitucional puede pasar por otras vias que no simplemente el referido *doble proceso de revisión constitucional*: seria aún de considerar la posibilidad de las normas consagradoras de limites sufriren de *caducidad* y -antes de la revisión de 1989- o de se recurrir a la via del *referendum* ¹¹⁶¹.

¹¹⁵⁹ Cfr. BAPTISTA MACHADO, Participação e Descentralização, p.125.

¹¹⁶⁰ En sentido proximo RUI MACHETE (Os principios estruturais, in Estudos, p.462) subraya que la indicación de los preceptos irrevisibles solamente puede pretender el esclarecimiento de cuales son los principios considerados esenciales y, aún, desarrollar una función de agravamiento procesal de la revisión. En esos estrictos terminos, y presuponendo la vigencia de los preceptos no esenciales que tiene por objeto, el proceso de doble revisión merece aceptación.

¹¹⁶¹ Cfr. RUI MACHETE, Os principios estruturais da Constituição de 1976, in Estudos, p.464. Sobre el referendum como valvula de seguridad necesaria a las propias exigencias de adaptación del Régimen Cfr. LUCAS PIRES, Teoria da Constituição de 1976, p.174.

f) Nuestra posición a propósito del problema en análisis, con referencia a sus supuestos teóricos, ya la dejamos expresa, entendiéndose en síntesis que:

- (i) Hay *limites de existencia necesaria*, cuya afirmación es una exigencia del concepto de revisión constitucional adoptado;
- (ii) Hay límites materiales necesarios, que son los que se refieren a ése concepto y en especial a soluciones constitucionalmente consagradas que otorgan identidad a la Constitución o a soluciones cuya vigencia es un imperativo de orden trascendente;
- (iii) Los límites circunstanciales también se pueden presentar como necesarios en la medida en que sirvan de garantía imprescindible de la libertad y esclarecimiento en la formación de la voluntad de revisión constitucional;
- (iv) Los límites procesales y formales representan en general una categoría de límites a que el poder de revisión estará siempre sujeto, porque las funciones estatales no se realizan de modo indiscriminado, o de cualquier forma;
- (v) Los límites temporales no representan una categoría de límites de existencia necesaria;
- (vi) Los *limites necesarios* tienen un valor absoluto en el sentido de que siempre se mantienen mismo cuando se revoquen las disposiciones constitucionales expresas que los consagren;
- (vii) El no cumplimiento de éses límites implica la imposibilidad de hablarnos en concreto o de continuarnos a hablar en ése ordenamiento en la existencia de un verdadero poder de revisión constitucional o de verdadera revisión constitucional;
- (viii) Los *limites necesarios* valen, mismo que no estean expresos en la Constitución o independientemente de lo estaren, como límites implícitos;
- (ix) Los límites que no sean de existencia necesaria expresos en la Constitución pueden ser alterados en su formulación o mismo

revocados por el poder de revisión constitucional, ya que las normas que los consagran tienen el mismo valor de las demás normas constitucionales, que lo mismo es decir que pueden ser modificadas como cualesquier otras;

- (x) La posibilidad de alteración o de revocación de las normas expresamente consagradoras de éses límites no necesarios, no dispensa sin embargo el recurso a un doble proceso de revisión, siendo solamente posible actuar validamente, al margen de tales condicionamientos o de acuerdo con los nuevos condicionamientos, en un segundo proceso;
- (xi) La referida exigencia de recurso a un doble proceso de revisión solamente será dispensable, cuando las normas definidoras de éses límites no necesarios sean jurídicamente ineficaces o sufran de un vicio a que corresponda como sanción o valor jurídico negativo la inexistencia jurídica;
- (xii) Los límites heterónomos valen con la fuerza jurídica que se reconoce en la orden interna estatal al derecho que los corporiza;
- (xiii) Todos los límites expresos valen en la medida en que no se verifique una su colisión con límites inmanentes traductores de la legalidad inmanente a la realidad constitucional, donde resulta que el poder de revisión, delante del dilema de cumplir unos o otros de éses límites, debe dejar espacio para la afirmación de un poder constituyente originario ¹¹⁶².

Advertimos en todo caso que el problema del valor de los límites de la revisión non puede ser completamente resuelto solamente desde un ángulo teórico, sin referencia a las especificidades de cada ordenamiento. Y advertimos además que la respuesta a ése problema pasa non por la consideración aislada de las normas de la Constitución consagradoras de límites a la revisión, pero también por una referencia a la Constitución como un todo o al sistema que ésta

¹¹⁶² Véase a propósito *supra*.

consagra.

Las cuestiones que particularmente se plantean a propósito del valor jurídico en el ordenamiento portugués actual de los límites de la revisión son los siguientes:

- (i) Que límites materiales expresamente consagrados en el artículo 288 de la Constitución tienen un valor absoluto por ser de existencia necesaria?
- (ii) Hay otros límites materiales no contemplados en el artículo 288 que tengan también valor absoluto?
- (iii) Los límites circunstanciales afirman un carácter absoluto en los exactos términos en que están consagrados en el artículo 289 de la Constitución?
- (iv) Los límites formales y procesales expresamente consagrados en los artículos 285 a 287 de la Constitución pueden ser alterados en que medida?
- (v) Los límites derivados del derecho internacional y del derecho comunitario tienen en el ordenamiento portugués valor absoluto, no pudiendo ser validamente sobrepasados?

En respuesta a estas cuestiones, en primero lugar, entendemos que ni todos los límites materiales consagrados en el artículo 288 de la Constitución se imponen mismo que dejásen de constar de éste precepto. Están en ésa situación los límites que obligan a mantenerse las previsiones constitucionales relativas a los derechos de las comisiones de trabajadores y de las asociaciones sindicales, a la existencia de planos económicos, al sistema de representación proporcional y a la fiscalización de la constitucionalidad por omisión.

Por otro lado, consideramos que además de los límites materiales expresos en el artículo 288 otros se imponen inderroablemente al poder de revisión constitucional. Cabe aquí la referencia a lo que consideramos ser límites trascendentes de la revisión constitucional y a los límites implícitos que identificamos como correspondiendo a soluciones directamente consagradas en el

texto de la Constitución y que entendemos que sirven para identificarla. El *jus cogens internacional* debe merecer aquí una referencia especial, subrayándose el valor absoluto de los condicionamientos que establece al poder de revisión constitucional.

Cuanto a la cuestión de la modificación formal del artículo 289 de la Constitución, entendemos que ésta es posible. Podrá venir a precisarse y a alterarse las condiciones en que el límite funciona, podrá mismo substituirse las referencias hechas al *estado de sitio o de emergencia* por una cláusula general de prohibición circunstancial del poder de revisión constitucional o por una cláusula enunciativa de situaciones en que no será posible procederse a la revisión constitucional. Incluso será posible la revocación pura y simple del artículo constitucional en referencia. Lo que no se puede es pretender con éso que la revisión constitucional pueda valerse de una presunción de validez cuando se concrete en situaciones en que no están creadas condiciones mínimas para la afirmación de una voluntad constituyente libre y esclarecida (maxime cuando el titular del poder estea o pueda estar sujeto a coacción física o moral). De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 289 presumense en principio validos los actos de revisión producidos en situación que no sea de estado de sitio o de estado de emergencia. Delante de la revocación de ése artículo solamente serán de presumir en principio válidos los actos de revisiones producidos en circunstancias que objetivamente permitan la formación de una voluntad constituyente en términos de libertad y esclarecimiento.

En lo que respeta a los límites formales y procesales, entendemos que éstos pueden ser cambiados en su formulación y que en último término se pueden revocar las disposiciones constitucionales que los consagran. Tal sin embargo no puede perjudicar la plena afirmación de los límites formales y procesales que consideráramos serén, independientemente de todo lo demás, límites implícitos.

Por fin consideramos que el valor jurídico que los límites derivados del derecho internacional, o de derecho comunitario tienen

en el ordenamiento portugués es un valor relativo, salvo cuando estea en causa un jus cogens internacional o materia de derechos fundamentales tratada en sentido más favorable a la persona humana que en la Constitución. Ése valor relativo traduce la posibilidad de el titular del poder de revisión constitucional producir nuevas normas constitucionales incompatibles con el derecho internacional o con el derecho comunitário sin que tales normas sean o deban ser, por éso, consideradas invalidas en el ordenamiento jurídico interno portugués ¹¹⁶³ y puedan por éso ser declaradas inconstitucionales con fuerza obligatória general. El derecho internacional y el derecho comunitário limitan en los términos ya estudiados el poder de revisión constitucional, pero a la violación de tales limites no se hace corresponder en la orden interna cualquier de las sanciones correspondientes a situaciones de inconstitucionalidad de normas. Las sanciones serán o podrán ser otras ¹¹⁶⁴.

En éste sentido cumple tener presente que en el plano del derecho positivo portugués es de reconocer que la Constitución de 1976 consagra la prevalencia de los principios y disposiciones constitucionales sobre toda norma que se le oponga, cualquiera que sea su origen ¹¹⁶⁵.

¹¹⁶³ A propósito Cfr. FAUSTO QUADROS, *Direito das Comunidades Europeias*, Lisboa, 1984, p.413.

¹¹⁶⁴ A propósito véase infra.

¹¹⁶⁵ Así Cfr. MOTA CAMPOS, *Direito Comunitário*, II, p.351 y 357. Véase también LUCAS PIRES, *A Teoria da Constituição de 1976*, p.178(2).

CAPÍTULO V

EL PROCESO DE REVISIÓN
CONSTITUCIONAL

Sumario:

1. La iniciativa de revisión constitucional
2. La comisión eventual de revisión constitucional y la preparación de la revisión constitucional
3. La discusión y la votación de la revisión constitucional
4. Aspectos finales de formalización de la revisión constitucional
5. La promulgación del decreto de revisión constitucional por el Presidente de la República. La conclusión del proceso.

1. La iniciativa de revisión constitucional

a) La iniciativa de revisión constitucional, como determina el artículo 285,1 de la Constitución, pertenece a los Diputados. Como ya observamos, distintamente de lo que se pasa con la legislación ordinaria ¹¹⁶⁶, no se consagra aquí el poder de iniciativa de los grupos parlamentarios, del Gobierno y de las Asambleas Regionales. Los Diputados tienen el exclusivo de la iniciativa.

La iniciativa de revisión constitucional no tiene, sin embargo, que ser ejercida singularmente, solamente por un único Diputado en cada caso. Es constitucionalmente posible la concretización de esa iniciativa mediante un acto conjunto de diversos Diputados, integrado en un o en variados grupos parlamentarios. En los términos de lo dispuesto en el artículo 134,1 del Reglamento de la Asamblea de la República, la iniciativa no puede en todo caso ser ejercida por más de veinte Diputados¹¹⁶⁷. Además, hay que subrayar que la intervención de los Diputados tiene que hacerse en nombre propio y no, institucionalmente, en nombre de los grupos parlamentarios (o de los partidos políticos) en que se integran ¹¹⁶⁸.

b) La iniciativa de revisión constitucional toma la forma de *Proyecto de revisión constitucional*.

¹¹⁶⁶ Cfr. artículo 170,1 de la Constitución.

¹¹⁶⁷ La aplicación de esta norma no solamente a la legislación ordinaria pero también a la revisión constitucional, como refiere JORGE MIRANDA (Manual, II, p. 164-165, nota 4), justificase delante de la necesidad de se evitaren presiones sobre la Asamblea. Tratase en todo caso de una regla ni siempre cumplida, siendo ejemplo de tal incumplimiento el proyecto de revisión constitucional presentado en el ambito de proceso en curso por diputados del Partido Socialista (proyecto nº3/vi).

¹¹⁶⁸ La práctica no tiene sido también concordante con esta determinación. Así, por ultimo, en el proceso de revisión constitucional ahora en curso fueron admitidos desde luego un proyecto de revisión (proyecto nº1/vi) presentado por el grupo parlamentario del Partido Social Demócrata y un proyecto de revisión (proyecto nº 3/vi) presentado por diputados (en numero superior a veinte) que se identificaran por pertenecer al Grupo Parlamentario del Partido Socialista.

En la elaboración y presentación de tales proyectos, por un lado además de se deber respetar la reserva de iniciativa de los Diputados, deben cumplirse los límites temporales, circunstanciales y materiales de la revisión constitucionalmente consagrados. Además, los proyectos deben definir concretamente el sentido de las modificaciones a introducir en la orden constitucional. Acrece aún que se impone que los proyectos cumplan ciertos requisitos formales, debiendo ser presentados por escrito y redactados bajo la forma de artículos, los cuales deben referirse a las normas de la Constitución vigente objeto de enmienda, de sustitución o de eliminación y señalar, en caso de aditamento de nuevas normas, el local propio de la Constitución en que éstas tendrán lugar ¹¹⁶⁹.

Por aplicación analógica de los artículos 130 y 135 del Reglamento de la Asamblea de la República, el no cumplimiento de aquellos límites o la no verificación de éstos requisitos formales constituye motivo de no admisión de los proyectos.

Los proyectos, además de -como hemos referido- deberen tener la designación de "proyectos de revisión constitucional", para que resalte la intención constituyente de sus subscriptores, deben ser precedidos por una breve justificación o exposición de motivos, para que se pueda averiguar de la necesidad de la revisión constitucional propuesta. El no cumplimiento de éstos requisitos formales, tal como determina para la legislación ordinaria el artículo 135,3 del Reglamento de la Asamblea de la República, implica la necesidad de suplemento en el plazo que el Presidente de la Asamblea de la

¹¹⁶⁹ Distintamente de lo que se pasa con la iniciativa de legislación ordinaria, no se aplica en el ámbito de la revisión constitucional el límite establecido en el artículo 170,2 de la Constitución (o en el artículo 131 del Reglamento de la Asamblea de la República, que prohíbe la presentación de proyectos que determinen, en el año económico en curso, aumento de las despesas o disminución de las recetas del Estado previstas en el Presupuesto. En este sentido Cfr. JORGE MIRANDA, Manual, II, p. 165. A propósito de este punto en el cuadro de la IIª Revisión Constitucional Cfr. Diário da Assembleia da República, V Legislatura (2ª Sesão legislativa), 2ª Serie, nº 91-RC, p. 2674.

República fijar. En el caso de no se proveer al cumplimiento de aquellos requisitos en el plazo establecido, podrá deliberarse la no admisión del proyecto respectivo.

c) Los proyectos de revisión constitucional son entregados en la Mesa de la Asamblea de la República. El Presidente de este órgano aprecia entonces su regularidad y admite o rechaza los proyectos presentados, comunicando a su autor o al primer signatario su decisión en el plazo de 48 horas ¹¹⁷⁰.

Una vez admitido o rechazado el proyecto, el Presidente comunica el hecho a la Asamblea, posibilitándose a cualquier Diputado que, hasta el término de la reunión siguiente, presente recurso de la decisión, mediante requerimiento escrito y fundamentado. Presentado el recurso, el Presidente somete a la apreciación de la Comisión de los Asuntos Constitucionales, Derechos, Libertades y Garantías, la cual en el plazo máximo de 48 horas elabora un dictamen fundamentado que es sometido a votación en la reunión plenaria de la Asamblea siguiente al término de aquél plazo ¹¹⁷¹. Esta deliberación del Plenario torna definitivamente resuelta la cuestión de la admisión o rechazo del proyecto.

d) En los términos de lo consignado en el apartado 2 del artículo 285 de la Constitución, luego que sea presentado (entendase, luego que sea admitido) un proyecto de revisión constitucional, cualesquier otros tendrán de ser presentados en el plazo de treinta días.

Éste plazo, en nuestro entender, es computado desde la fecha de la admisión del primero proyecto de revisión constitucional presentado o, en caso de interposición de recurso de esa decisión, desde la fecha de la deliberación definitiva de admisión que sea

¹¹⁷⁰ Cfr. artículos 16,c) y 136,1 y 2 del Reglamento de la Asamblea de la República.

¹¹⁷¹ Cfr. artículo 137 del Reglamento de la Asamblea de la República.

aprobada por el Plenário de la Asamblea de la República. Es que solamente después de uno de esos actos se puede considerar concretada la apertura del proceso de revisión.

El término del plazo, en caso de recaer en día de no funcionamiento de la Asamblea de la República, se transfiere para el primero día parlamentario siguiente, aplicandose esta misma solución en caso de intervalos de la sesión legislativa ¹¹⁷².

Los proyectos de revisión constitucional que sean presentados fuera de aquél plazo de treinta días no podrán ser validamente considerados. Por éso también, no será de admitir -como se admite en el ambito de la legislación ordinaria- que, en la situación en que los autores de un proyecto lo retiren -lo que pueden hacer hasta el término de la fase de discusión de las alteraciones constitucionales propuestas ¹¹⁷³ - otros Diputados adopten como suyo el proyecto retirado.

La solución del artículo 285,2 de la Constitución de exigir la presentación de otros proyectos de revisión en el referido plazo de treinta días determina la acumulación de todas las iniciativas en un solo proceso, según una regla de condensación ¹¹⁷⁴.

e) Haciendo una referencia al tema de la caducidad de la iniciativa de reforma constitucional, cabenos subrayar que, tal como determina el artículo 132,1 del Reglamento de la Asamblea de la República cuanto al proceso legislativo común, también los proyectos de revisión constitucional no votados en la sesión legislativa en que hayan sido presentados no necesitan de ser renovados en las sesiones legislativas siguientes. Ellos solamente caducan cuando se verifique el término de la respectiva legislatura, sin que mientras tanto se haya concluido la intervención de la Asamblea de la República en el proceso

¹¹⁷² En éste sentido Cfr. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, II, p. 558.

¹¹⁷³ Cfr. artículo 133,1 del Reglamento de la Asamblea de la República.

¹¹⁷⁴ En éste sentido Cfr. JORGE MIRANDA, *Manual*, II, p. 165.

de revisión constitucional respectivo.

La caducidad de la iniciativa de revisión constitucional en el fin de la legislatura determina, por definición, el encerramiento antes de su término del proceso respectivo, que se presentará así inconclusivo. Y en el caso de revisión constitucional extraordinaria ella implicará la preclusión de los poderes de revisión de la Asamblea de la República.

Lo mismo se pasa además en el caso de cancelamiento voluntario de la iniciativa de revisión, o mejor en los casos en que los autores de todos los proyectos de revisión constitucional presentados deciden, antes del término de la fase de su discusión, retirarlos.

f) Concluyendo el estudio de la iniciativa de revisión constitucional conviene precisar hasta que punto en esta fase se influencia el resultado final del proceso que con ella se inaugura.

En éste tema debese tener en vista que son los proyectos de revisión constitucional que delimitan el objeto de la eventual revisión constitucional, no siendo posible que vengan a ser validamente aprobadas alteraciones que no hayan sido propuestas o que se refiran a preceptos cuya alteración no haya sido prevista. Excepcionanse unicamente las alteraciones reflexas, que se presenten necesarias por efecto de la alteración de otros preceptos, con el objetivo de se armonizar globalmente el texto constitucional ¹¹⁷⁵.

2. La comisión eventual de revisión constitucional y la preparación de la revisión constitucional

a) Terminada la fase de presentación de proyectos, constituyese una Comisión Eventual de Revisión Constitucional, a la cual serán enviados aquélles proyectos para preparación de los

¹¹⁷⁵ En éste sentido Cfr. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, II, p. 559.

trabajos constituyentes a realizar posteriormente en el Plenário de la Asamblea de la República.

Considerando particularmente el caso de la Comisión Eventual que ha sido creada para efectos de la IIª Revisión de la Constitución, en los términos del artículo 2 de su Reglamento, compete más específicamente: (a) proceder a la sistematización de las propuestas de alteración a la Constitución, constantes de los proyectos de revisión presentados, con vista a su discusión y votación en Plenário; (b) apreciar las propuestas de alteración de la Constitución y sugerir al Plenário la aprobación de cualquiera de ellas o de los textos de sustitución; (c) apreciar la correspondencia dirigida a la Asamblea de la República y que respeta a la revisión constitucional; (d) proceder a la redacción final de las alteraciones de la Constitución aprobadas por el Plenário de la Asamblea y (e) reunir en un único decreto de revisión las alteraciones aprobadas y insertarlas en los lugares propios de la Constitución, mediante las sustituciones, las supresiones y los aditamentos necesarios.

Tal Comisión Eventual -como las demás Comisiones parlamentarias y como determina el artículo 29,1 del Reglamento de la Asamblea de la República- no puede integrar menos de diez ni más de treinta Diputados, debiendo su composición corresponder a las relaciones de voto de los partidos políticos representados en la Asamblea. En éste sentido, la Comisión Eventual creada para la IIª Revisión de la Constitución, como resulta de lo consiguando en el artículo 1,1 de su Reglamento particular, ha sido integrada por 29 Diputados, siendo 16 el numero de los Diputados del Partido Social Democrata, más 7 Diputados del Partido Socialista, 2 del Partido Comunista y 1 por cada uno de los otros partidos con representación parlamentaria (PRD, CDS, PEV, ID).

La indicación de los nombres de los Diputados que integran esta comisión he hecha por los respectivos grupos parlamentarios o partidos políticos, y debe ser concretada en el plazo señalado por el

Presidente. Además pueden ser indicados suplentes a todo tiempo y, en caso de su no comparencia o de su impedimento, pueden hacerse substituir ocasionalmente por otros Diputados del mismo grupo o agrupamiento parlamentario ¹¹⁷⁶.

Cuanto a su organización, la Comisión tiene como su órgano una Mesa, cuyos miembros (un presidente, un vice-presidente y dos secretarios) son elegidos por el plenario de la Comisión de entre los Diputados que la integran ¹¹⁷⁷.

Cuanto a su funcionamiento, sus reuniones serán marcadas por la propia Comisión en la reunión anterior o por su presidente, oídos los restantes miembros de la Mesa y con la antecedencia mínima de 24 horas, fijandose en el acto convocatorio la respectiva orden de trabajos, sin perjuicio de ésta poder ser alterada en la propia reunión cuando no haya oposición de cualquier miembro de la Comisión ¹¹⁷⁸. El quorum estatutariamente establecido para el órgano poder funcionar es de un tercio de sus miembros ¹¹⁷⁹, debiendo sin embargo sus deliberaciones ser tomadas con la presencia de, más de mitad de sus miembros en efectividad de funciones ¹¹⁸⁰. Hay por último que referir que, fuera del periodo normal de funcionamiento de la Asamblea (que transcurre desde el 15 de octubre al 15 de junio) y durante las suspensiones, la Comisión puede funcionar, caso tal sea indispensable a la mejor andadura de sus trabajos y la Asamblea lo delibere, con la acquiescencia de la mayoría de los miembros de la Comisión ¹¹⁸¹.

b) Una de las tareas fundamentales que incumbe a la

¹¹⁷⁶ Cfr. artículo 30º del Reglamento de la Asamblea de la República y apartado 2 y 3 del artículo 1º del Reglamento de la Comisión Eventual.

¹¹⁷⁷ Cfr. artículo 32 del Reglamento de la Asamblea y artículo 3 del Reglamento de la Comisión.

¹¹⁷⁸ Cfr. artículos 4 y 5 del Reglamento de la Comisión.

¹¹⁷⁹ Cfr. artículo 54,2 del Reglamento de la Asamblea y artículo 6 del Reglamento de la Comisión.

¹¹⁸⁰ Cfr. artículo 54,3 del Reglamento de la Asamblea.

¹¹⁸¹ Cfr. artículo 48,1 del Reglamento de la Asamblea.

Comisión Eventual de Revisión Constitucional realizar, y que desde luego justifica su creación, es la de preparación de los trabajos constituyentes a desarrollar posteriormente por el Plenário de la Asamblea de la República.

En éste sentido, compete desde luego, como ya hemos visto- proceder a la sistematización de las propuestas de alteración de la Constitución constantes de los proyectos presentados.

Además de ésto y mismo con más importancia, cabe a la Comisión sugerir al Plenário de la Asamblea de aprobación de cualquiera de aquellas propuestas de alteración o aún de textos de substitución que sean por ella elaborados en alternativa a ésas propuestas y sin perjuicio de ellas.

Relativamente a la elaboración de textos de substitución, el artículo 8 del Reglamento de la Comisión creada para la II revisión constitucional, de acuerdo con la orientación de que los proyectos presentados por los Diputados delimitan el objeto de la revisión constitucional en causa, ha determinado que la Comisión no puede sugerir al Plenário de la Asamblea de la República textos que se refiran a preceptos constitucionales no contemplados en cualquier proyecto de revisión. Se ha considerado sin embargo que, caso la aprobación de dichos textos de substitución (como, además, de cualesquiera alteraciones propuestas) determine por sí adaptaciones en preceptos no contemplados en cualquier proyecto de revisión, puede la Comisión proceder a las necesarias adaptaciones.

La sugestión al Plenário de la Asamblea de aprobación de cualesquiera propuestas de alteración constantes de proyectos de revisión y de textos de substitución depende, en los términos de lo consignado en el artículo 9 del mencionado Reglamento de la Comisión, de deliberación por mayoría de dos tercios de los Diputados en efectividad de funciones en la Comisión, desde que, con referencia a las relaciones de voto de los partidos representados en la Asamblea consideradas en la determinación de la composición de la

Comisión, ésa mayoría sea correspondiente a la mayoría de dos tercios de los Diputados en efectividad de funciones.

La formalización de la posición de la Comisión sobre la revisión constitucional proyectada dáse mediante la presentación al Plenário de la Asamblea de un informe ¹¹⁸². De éste informe deberán constar, entre otros aspectos, (a) una referencia general al funcionamiento de la Comisión y al desarrollo de sus trabajos, (b) una referencia general a la correspondencia recibida, (c) las sugerencias de la Comisión al Plenário relativas a la revisión constitucional y (d) las posiciones asumidas sobre las demás propuestas de alteración a la Constitución ¹¹⁸³. El informe deberá ser presentado en los plazos (inicial o de prorrogación) fijados por la Asamblea ¹¹⁸⁴.

Además de este informe final, la Comisión puede también presentar informes parcelares ¹¹⁸⁵.

3. La discusión y la votación de la revisión constitucional

a) En el proceso legislativo ordinário, la discusión de los proyectos y propuestas de ley comprende un debate en la generalidad y en la especialidad, haciendose su votación también en la generalidad y en la especialidad, además de haber una votación final global ¹¹⁸⁶.

Distintamente, en el proceso de revisión constitucional no es de aceptar una discusión y votación en la generalidad. Ninguna norma constitucional o de otro rango lo prohíbe expresamente. No obstante, implícitamente, la Constitución apunta para que se prescinda de ésa discusión y votación en la generalidad, debiendo tenerse en cuenta, por ejemplo que en su artículo 285,2 se habla en "proyectos de

¹¹⁸² Cfr. artículo 41 del Reglamento de la Asamblea de la República y artículo 12,1 del Reglamento de la Comisión.

¹¹⁸³ Cfr. artículo 12,1 del Reglamento de la Comisión.

¹¹⁸⁴ Cfr. artículo 41 del Reglamento de la Asamblea.

¹¹⁸⁵ Cfr. artículo 12,1 del Reglamento de la Comisión.

¹¹⁸⁶ Cfr. artículo 171,1 y 2 de la Constitución.

revisión constitucional”, y no en proyectos de ley constitucional, que, en su artículo 286,1 y 2, se hace referencia a la aprobación de “alteraciones de la Constitución”, y no -como se dispone para las leyes ordinarias- a la votación o aprobación de leyes constitucionales, y que, en el artículo 287,1 establecese que las “alteraciones de la Constitución” deberán ser inseridas en sus lugares propios. La expresión “alteraciones de la Constitución”, utilizada en plural, sólo puede ser entendida -así lo creemos- en el sentido de modificaciones en la especialidad. Para justificar la exclusión de la posibilidad de una discusión y votación en la generalidad, JORGE MIRANDA subraya que la revisión constitucional se hace por referencia a un texto ya adoptado en la generalidad, la Constitución ¹¹⁸⁷. Y GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, para tanto, argumentan que los proyectos de revisión no pasan de conjuntos de propuestas de alteración de la Constitución aislados ¹¹⁸⁸.

La fase de discusión y votación en el ámbito del proceso de revisión constitucional al desarrollarse en la especialidad, versa sobre cada artículo, apartado o alinea de la Constitución a enmendar, a substituir, a acrecentar o a eliminar.

En la práctica constitucional, por referencia a las dos revisiones de que la Constitución ha sido objeto (reformas de 1982 y de 1989), no se ha practicado la discusión y votación en la generalidad, habendose verificado un consenso cuanto a ésta solución.

Se plantea en todo caso la cuestión de saber se es o no necesaria una votación final global de las leyes constitucionales que aproban las revisiones constitucionales.

La práctica constitucional tiene dado una respuesta afirmativa a ésta cuestión, habendose verificado en las dos revisiones constitucionales operadas una tal votación final global. La cuestión tienese en todo caso prestado a algun debate. Defiendese, en sentido

¹¹⁸⁷ Cfr. Manual, II, p. 167.

¹¹⁸⁸ Cfr. Constituição, Anotada, II, p. 560.

negativo, que la ley de revisión constitucional es formada por el conjunto de las alteraciones que hayan sido aprobadas y cuya aprobación no puede quedar condicionada por una posterior votación global ¹¹⁸⁹. En otro sentido, favorable a la realización de una votación final global, y que subscribimos, puede subrayarse que, sin perjuicio de la necesaria individualización de las alteraciones de la Constitución, hay que hacer una consideración sistemática de las alteraciones introducidas. La votación final global tiene la vocación de asegurar que el poder de revisión constitucional se ejerza teniéndose en vista el conjunto de las alteraciones constitucionales a concretar, visando asegurar en último término unidad sistemática a la Constitución. Además, sin esa votación corre el riesgo de que las alteraciones constitucionales, en su conjunto, cuando sean analizadas de forma articulada, se presenten disonantes en relación con el espíritu de la Constitución. La análisis de cada una de las alteraciones constitucionales ni siempre patentiza esa posible disonancia y hay que prevenir eso. La votación final global es un medio idóneo para tanto, no habiendo razón para que, en este punto, no se siga, por analogía, la solución adoptada relativamente a la legislación ordinaria.

b) La discusión y votación en la especialidad de la revisión constitucional -distintamente de lo que se establece cuanto al proceso legislativo ordinario ¹¹⁹⁰- tiene que hacerse en el Plenario de la Asamblea de la República, no perteneciendo (ni por delegación) a la

¹¹⁸⁹ Cfr. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, II, p. 560. Para JORGE MIRANDA (*Manual*, II, p. 168) el decreto de revisión no tiene de ser votado, pero puede serlo (como se ha pasado, por razones políticas, en 1982 y 1989), con sujeción a la regla de dos tercios. Todavía, no equivale esta votación a aprobación de las alteraciones a la Constitución y de las eventuales disposiciones transitorias (que ya está hecha); la votación final global presupone votación en la generalidad, que solo existe cuanto a las leyes ordinarias. El solo alcance de tal votación es el de, para efectos internos de la Asamblea, se fijar la fecha de la conclusión del proceso. Y tanto así es que, si acaso, el decreto no fuere aprobado por mayoría de dos tercios, ni por eso se podía o tenía de volver atrás.

¹¹⁹⁰ Cfr. artículo 154 del Reglamento de la Asamblea de la República.

Comisión Eventual para la Revisión Consitucional intervenir en ella. Es que solo Diputados en efectividad de funciones reunidos en sesión plenaria pueden formar la mayoría exigida por el artículo 286,1 de la Constitución ¹¹⁹¹.

Hecha ésta precisión veamos entonces como se desarrolla ésta nueva fase del proceso de revisión constitucional.

Luego que la Comisión Eventual para la Revisión Constitucional presente el informe final sobre sus trabajos, el Presidente de la Asamblea de la República agenda la discusión y la votación de la revisión proyectada.

En la fijación de la orden del día de las reuniones plenarias el Presidente, cuando se estea en punto de poner en discusión la revisión constitucional, debe darle prioridad absoluta, teniendo aquella materia precedencia sobre cualesquiera otras. Sin embargo de ésta prioridad no nacer consagrada expresamente en las disposiciones pertinentes del Reglamento de la Asamblea de la República ¹¹⁹², ella imponese -en nuestro entender- en resultado de la importancia de la materia en causa y de la necesidad, que desde luego se afirma por razones de seguridad jurídica, de se concretar lo más pronto posible un proceso de revisión constitucional ya comenzado.

La discusión de la revisión constitucional -como ya lo hemos referido- versa sobre cada artículo. Es no obstante de aceptar que -tal como se pasa con el proceso legislativo ordinario ¹¹⁹³- pueda recaer simultaneamente sobre más que uno artículo, una vez que entre ellos haya una relación de proximidad material o mismo de intercedencia y que la Asamblea delibere favorablemente a tal posibilidad. Además, es de admitir, con fundamento en la complejidad o sensibilidad de las materias, que la discusión verse puntualmente sobre cada uno de los apartados de cada artículo.

¹¹⁹¹ En este sentido Cfr. JORGE MIRANDA, Manual, II, p. 167.

¹¹⁹² Cfr. artículos 58 y 59.

¹¹⁹³ Cfr. artículo 156,1 del Reglamento de la Asamblea de la República.

Para la discusión de las alteraciones a la Constitución propuestas puede ser fijado en la Conferencia de los representantes de los grupos parlamentarios un tiempo global, distribuyéndose éste tiempo proporcionalmente entre los grupos parlamentarios, en razón del respectivo número de Diputados, y garantizándose a cada uno de éstos un tiempo mínimo de intervención.

En la falta de fijación de ése tiempo global serán de aplicar las reglas del Reglamento de la Asamblea relativas al uso de la palabra ¹¹⁹⁴, concluyéndose el debate cuando no hayan más oradores inscribidos o cuando sea aprobado por mayoría de los Diputados presentes un requerimiento para que la materia sea dada por discutida ¹¹⁹⁵.

Hasta el término de la discusión de cada una de las alteraciones, los autores de las propuestas pueden retirarlas ¹¹⁹⁶.

Rematada la discusión de cada una de las alteraciones se procede a la respectiva votación.

Aunque la discusión tenga sido hecha sobre variados artículos (de acuerdo con la posibilidad antes considerada), la votación en la especialidad tiene que versar sobre cada artículo, apartado o alinea ¹¹⁹⁷.

Las votaciones se hacen en la forma de levantados y asentados, anunciando la Mesa el resultado final y la distribución partidaria de los votos.

Las alteraciones a la Constitución serán consideradas aprobadas cuando obtengan el voto favorable de mayoría de dos tercios de los Diputados en efectividad de funciones ¹¹⁹⁸.

Terminada la discusión y votación en la especialidad de las diversas alteraciones constitucionales propuestas, procedese a la

¹¹⁹⁴ Cfr. artículo 98.

¹¹⁹⁵ Cfr. artículo 151,1.

¹¹⁹⁶ Cfr. artículo 133,1 del Reglamento de la Asamblea de la República.

¹¹⁹⁷ Cfr. artículo 156,2 del Reglamento de la Asamblea de la República.

¹¹⁹⁸ Cfr. artículo 286,1 de la Constitución.

votación final global ¹¹⁹⁹. Esta no es precedida de discusión, pero admítase que cada grupo parlamentario presente una declaración de voto oral por tiempo determinado sin perjuicio de la facultad de presentación por cualquier Diputado o grupo parlamentario de una declaración de voto escrita ¹²⁰⁰.

4. Aspectos finales de formalización de la revisión constitucional

En el ámbito de la Asamblea de la República el proceso de revisión constitucional no se concluye con la referida votación final global. Hay aún que proceder a la redacción final de las alteraciones de la Constitución (y de las disposiciones transitorias, cuando las haya) aprobadas por el Plenario de la Asamblea ¹²⁰¹. Y, tal como determinan los artículos 286,2 y 287,1 de la Constitución, cabe también proceder a la reunión en un único decreto de revisión de las alteraciones aprobadas y insertarlas en los lugares propios de la Constitución, mediante las sustituciones, las supresiones y los aditamentos necesarios. En otros términos es necesario preparar la versión final de lo que llegará a ser la ley constitucional que agrupará las alteraciones constitucionales aprobadas (y las disposiciones transitorias) y que - como determina el artículo 287,2 de la Constitución- será publicada en conjunto con el nuevo texto de la Constitución.

Esta tarea -como ya hemos visto- incumbe a la Comisión Eventual para la Revisión Constitucional ¹²⁰², que deberá realizarla en el plazo que la Asamblea o su Presidente fijen o entonces, en la falta de fijación, en el plazo de cinco días ¹²⁰³.

Al proceder a la redacción final, la Comisión no puede

¹¹⁹⁹ Sobre la cuestión de la admisibilidad de una votación final global Cfr. *supra*.

¹²⁰⁰ Cfr. artículo 160 del Reglamento de la Asamblea de la República.

¹²⁰¹ Cfr. artículo 161 del Reglamento de la Asamblea de la República.

¹²⁰² Cfr. artículo 2,d) y e) del Reglamento de la Comisión.

¹²⁰³ Cfr. artículo 161,3 del Reglamento de la Asamblea de la República.

modificar el pensamiento constitucional manifestado en la fase de discusión y votación por el Plenário, debiendo limitarse a perfeccionar el estilo del texto de las disposiciones constitucionales aprobadas.

Al proceder a la introducción en los lugares propios de la Constitución de las alteraciones aprobadas, por su vez, la Comisión reordena la numeración de los artículos de la Constitución y introduce en ésta, se necesario, una nueva sistematización de materias, teniendo siempre y de modo estricto, en cuenta la orientación adoptada por el Plenário. Terminada la elaboración del texto de la revisión constitucional y del nuevo texto de la Constitución, éstos deben ser publicados conjuntamente en el *Diário da Assembleia da República* ¹²⁰⁴.

Hasta la tercera reunión plenária posterior al día de la publicación del texto de redacción final en el *Diário da Assembleia da República*, puedese, a requerimiento de al menos diez Diputados, reclamar contra inexactitudes de ése texto. Al Presidente de la Asamblea cabe, en un plazo de veinte e cuatro horas, decidir las reclamaciones. De ésta decisión del Presidente, los Diputados reclamantes pueden interponer recurso para el Plenário de la Asamblea, hasta la reunión plenária inmediatamente posterior al aviso de la decisión ¹²⁰⁵.

Considerase definitivo el texto de la revisión constitucional y el nuevo texto de la Constitución cuando sobre él no hayan recaído reclamaciones y, caso contrário, luego que éstas se presenten decididas ¹²⁰⁶.

5. La promulgación del decreto de revisión constitucional por el Presidente de la República. La conclusión del proceso.

¹²⁰⁴ Cfr. artículo 161,4 del Reglamento de la Asamblea de la República.

¹²⁰⁵ Cfr. artículo 162 del Reglamento de la Asamblea de la República.

¹²⁰⁶ Cfr. artículo 163 del Reglamento de la Asamblea de la República.

El decreto de la Asamblea de la República referente a la revisión constitucional, luego que su texto -en el sentido ya indicado- se considere definitivo, deberá ser expedido al Presidente de la República para promulgación como ley constitucional.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 286,3 de la Constitución, el Presidente de la República no puede recusar la promulgación de la ley de revisión.

Sin embargo, como ya referimos antes a propósito de los poderes del Presidente de la República, éste en determinados casos puede recusar la promulgación de un decreto conteniendo alteraciones constitucionales.

Los problemas que ahora se plantean son los de saber como debe el Presidente de la República proceder después de vetar tal decreto y en que plazo debe tomar posición cuanto a la promulgación de los actos de revisión.

b) Cuanto al procedimiento posterior a la recusa de promulgación, cabe referir que pertenece al Presidente de la República proceder a la devolución del decreto a la Asamblea de la República para que ésta -cuando posible- lo corrija, expurgando la norma considerada inconstitucional o supla la inconstitucionalidad verificada¹²⁰⁷. Ésta es una solución que resulta de la aplicación analógica de lo dispuesto en el artículo 279,2 de la Constitución, sobre efectos de las decisiones del Tribunal Constitucional en sede de procesos de fiscalización preventiva de la constitucionalidad. Atenta la especial gravedad de las situaciones de inconstitucionalidad que justifican la recusa de promulgación de las leyes de revisión constitucional no será en todo caso de admitir la posibilidad -que también está prevista en el

¹²⁰⁷ Considerando la posibilidad de el Presidente de la República no promulgar y *devolver* el decreto a la Asamblea y considerando que está en causa no verdaderamente un poder de veto pero antes la responsabilidad de solicitar una nueva deliberación en los términos constitucionales Cfr. JORGE MIRANDA, Manual, II, p. 173.

citado artículo 279,2 de la Constitución- de la Asamblea de la República confirmar el decreto inconstitucional, sin lo alterar o suplir las inconstitucionalidades verificadas mediante nueva votación. Las razones que justifican que el Presidente de la República no promulgue una ley de revisión inconstitucional sancionada con la inexistencia jurídica, justifican además que el Presidente persista en su no promulgación después de su simples confirmación parlamentaria.

La confirmación del decreto por mayoría de dos tercios de los diputados en efectividad de funciones solamente podrá determinar la obligatoriedad de el Presidente de la República promulgar el decreto cuando la primera recusa de promulgación haya sido determinada por la circunstancia de las alteraciones constitucionales en causa no haberen sido aprobadas por la mayoría constitucionalmente exigida o de haberen sido aprobadas en la vigencia de estado de sitio o de emergencia.

En el caso de la Asamblea de la República reformular el diploma en la secuencia del veto presidencial, será de aceptar que el Presidente de la República verifique se aún así el diploma no se encuentra ferido por una de aquellas inconstitucionalidades que justifican la recusa de su promulgación, pudiendo en caso afirmativo persistir en tal actitud (posiblemente con nueva devolución del diploma a la Asamblea de la República) ¹²⁰⁸.

c) Cuanto a la cuestión del plazo de que dispone el Presidente de la República para promulgar la leyes de revisión, debemos partir de la consideración de que la Constitución no lo fija.

Delante de tal silencio, debemos concluir que el Presidente se encuentra simplemente obligado a promulgarlas con la mayor brevedad, pero en tiempo razonable que le permita ponderar sobre la existencia del decreto respectivo como acto jurídico de revisión constitucional. La urgencia en la promulgación resulta desde luego de

¹²⁰⁸ Así también: JORGE MIRANDA, Manual, II, p. 174.

la consideración de razones de seguridad jurídica que aconsejan a que la concretización de una revisión constitucional con proceso ya iniciado se verifique lo más pronto posible, evitándose situaciones en que se piensa ya en la aplicación de las nuevas normas constitucionales y en que consecuentemente se retira fuerza a las normas constitucionales revidadas.

Algunos autores admiten, sin embargo del silencio constitucional y por aplicación analógica de lo dispuesto en el artículo 139,2 (2ª parte) de la Constitución, que el plazo razonable para el Presidente promulgar el decreto de revisión debe ser de ocho días ¹²⁰⁹. Otros autores, defendiendo la aplicación analógica de lo dispuesto en el artículo 139,1 de la Constitución (aunque reconociendo como problemática la analogía de las situaciones), entienden poder ser de aplicar el plazo de veinte días para la promulgación de las leyes de revisión ¹²¹⁰.

Atendiendo, no obstante, a que no existe analogía perfecta entre el caso de la promulgación de la ley de revisión y las situaciones previstas en el artículo 139, entendemos deber evitarse la determinación de un plazo fijo, insistiéndose simplemente en la referencia a un plazo razonable y a la idea de urgencia, debiendo tenerse en cuenta las circunstancias de cada caso.

Cumple por fin subrayar que no se encuentra organizado ningún medio de superación de la omisión de promulgación por parte del Presidente de la República, esto sin perjuicio de la posibilidad de efectivación mecanismos de responsabilidad.

d) Después de la promulgación (sin necesidad de refrenda ministerial) como ley constitucional del decreto que contiene las

¹²⁰⁹ Así JORGE MIRANDA, Manual, II, p. 169. En edición anterior de esta obra el Autor defendía que, por aplicación analógica de lo dispuesto en el artículo 139,1 de la Constitución, ese plazo debía ser de veinte días.

¹²¹⁰ Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, Constituição Anotada, II, p. 561.

alteraciones de la Constitución aprobadas, las disposiciones transitorias y, en anejo, el nuevo texto de la Constitución, siguese la publicación de éste diploma en el *Diário da República*, tal como determina el artículo 122,1 de la Constitución.

La falta de promulgación de la ley de revisión determina la inexistencia jurídica del acto ¹²¹¹. A su vez, la falta de publicación de la ley de revisión en el *Diário da República* (1ª série) determina la ineficácia jurídica del acto ¹²¹².

e) Al estudiarmos el proceso de revisión constitucional queda por fin por saber se éste puede tramitarse según un procedimiento de urgencia, utilizandose la previsión hecha al propósito en el artículo 173,1 de la Constitución y reglamentada en los artículos 287 a 290 del Reglamento de la Asamblea de la República.

En nuestro entender, es de admitir la aplicación del procedimiento de urgencia en el dominio de la revisión constitucional representando tal una valvula de seguridad para situaciones que prementemente necesitan de una respuesta constitucional adecuada ¹²¹³.

El unico limite que se debe tener en cuenta al organizarse el proceso de revisión constitucional urgente es lo que resulta de lo dispuesto en el artículo 285,2 de la Constitución que no permite que se reduzca el plazo de presentación de proyectos de revisión constitucional. Mismo en caso de proceso de urgencia los demás proyectos de revisión debrán poder ser presentados en el plazo de treinta dias contados de la fecha de presentación de un primero proyecto de revisión.

El proceso de urgencia depiende de la siguiente tramitación:

(i) El Plenario de la Asamblea de la República pronunciase sobre

¹²¹¹ Cfr. artículo 140 de la Constitución.

¹²¹² Cfr. artículo 122,2 de la Constitución.

¹²¹³ En sentido distinto, considerando ser difícilmente extensivo al proceso de revisión constitucional el régimen de procesamiento de urgencia previsto para las leyes ordinarias Cfr. JORGE MIRANDA, Manual, II, p.170.

una iniciativa de adopción de un proceso de urgencia presentada por cualquier Diputado después de ésta haber sido apreciada en 48 horas por la Comisión competente ¹²¹⁴;

- (ii) Esta Comisión elabora un informe del cual debe constar la organización del proceso de revisión, podendose proponer la dispensa del examen en comisión o la reducción del plazo, la reducción del numero de intervenciones y de duración en el uso de la palabra por los Diputados, así como la reducción del plazo de la Comisión para redacción final de las alteraciones constitucionales y para su inserción en los lugares propios de la Constitución ¹²¹⁵;
- (iii) Se la Comisión no presentar ninguna propuesta de organización del proceso, este tendrá la tramitación que fuer definida en Conferencia de los representantes de los grupos parlamentarios ¹²¹⁶ y, faltando también ésta, deberá entenderse que el plazo para examen en comisión es, en el maximo, de cinco dias y que el plazo para la redacción final es de dos dias.

¹²¹⁴ Cfr. artículo 288 del Reglamento de la Asamblea de la República, con las adptaciones debidas.

¹²¹⁵ Cfr. artículo 289,1 del Reglamento de la Asamblea de la República, con las debidas adaptaciones.

¹²¹⁶ Cfr. artículo 289,2 del Reglamento de la Asamblea de la República.

ABRIR CAPÍTULO VI PARTE III

