

LA REFORMA CONSTITUCIONAL PORTUGUESA DE 1971

En septiembre de 1968 fue proclamado Jefe del Gobierno de Portugal Marcello Caetano. Desde un primer momento se mostró partidario el nuevo Primer Ministro de medidas descentralizadoras; de liberalización respecto a la Prensa; reforma en el nombramiento de los dirigentes de las corporaciones y sociedades profesionales; reformas en las leyes electorales y, en general, de una mayor libertad para los grupos disidentes de la *Unión Nacional*, hoy convertida en la *Acción Popular Nacional*. Todo esto habría de comenzar con la revisión de la *Constitución de 1933*. De ahí la importancia que tuvo la elección para diputados en la *Asamblea Nacional*, siendo elegidos todos los candidatos propuestos (130) por la *Acción Nacional Popular*.

Pero la revisión constitucional se vio complicada por la falta de una total unidad en ideología política de sus miembros. La designación del ministro de Asuntos Exteriores, Franco Nogueira, llevó consigo un abierto conflicto en el seno de la asociación política oficial entre moderados pro-Caetano y línea dura salazarista. Nogueira pone en duda la oportunidad de los acercamientos de Portugal a Europa por entender que ello supondría un distanciamiento, a la larga, de la misión portuguesa en Africa. Elegido Franco Nogueira para la Asamblea Nacional, se ha convertido en cabeza de la línea más conservadora del Régimen. El nuevo Gobierno portugués, en efecto, durante 1970, buscó estrechos contactos con el Mercado Común. Durante la visita a Lisboa del ministro de Asuntos Exteriores francés, Francia prometió apoyo a una posible unión de Portugal con el Mercado Común. El Gobierno ha establecido una Comisión especial para estudiar el tema. Una mayoría del Gobierno es partidaria de una asociación con las Comunidades europeas, lo cual es objeto de dura crítica por antiguos ministros y diputados aferrados a los territorios africanos portugueses. Al mismo tiempo que Portugal busca Europa, se da una más estrecha compenetración con los Estados Unidos, cuyas relaciones se habían enfriado por la insistencia del anterior Jefe del Gobierno portugués en

que los Estados Unidos diesen un apoyo oficial a la política africana portuguesa (1).

Pero a la izquierda de Caetano la división en el seno de la *Acción Nacional Popular* también se hizo patente. Algunos de sus miembros, entusiasmados por las primeras declaraciones de Caetano, liberalizadoras, creyeron que había llegado el momento de contar en Portugal con un Régimen parecido al de los países europeos occidentales. Fue, justamente, esta ala liberal de la *Acción Popular* la que más animó los debates sobre la Constitución portuguesa.

Como se sabe, el texto aprobado fue el gubernamental, con las alteraciones sugeridas por la *Comisión Eventual*. Esta Comisión, compuesta por hombres fuertemente salazaristas, o que lo fueron en su momento, se limitó, ante todo, a dejar bien claro lo que habría de entenderse por «regiones autónomas» dentro de la definición del Estado portugués como «unitario». Pero se habían presentado también otros dos proyectos de reforma constitucional al amparo del artículo 176 de la Constitución, por determinados miembros de la *Asamblea Nacional*. Uno de ellos, de carácter realmente liberal, fue suscrito por quince diputados deseosos de la incorporación de Portugal a Europa. Presentado este proyecto a consideración de las debidas Comisiones parlamentarias, dividiéronse los votos sobre su admisibilidad tanto en la *Comisión de Legislación y Redacción*, como en la *Comisión de Política y de Administración General y Local*. Conforme a los términos reglamentarios, por presentarse empates en ambas, tenía el último voto el presidente de la Asamblea que por indicaciones del Gobierno se inclinó por la admisibilidad del proyecto en la Asamblea Nacional (2).

El contenido de este proyecto liberal es bastante amplio: la elección del Jefe del Estado por sufragio directo (lo cual ya existía con anterioridad a 1959); ampliación de la competencia legislativa de la Asamblea; abolición de los Tribunales especiales para juzgar los delitos contra la seguridad del Estado e importantísimas innovaciones en los derechos humanos y garantías fundamentales de los ciudadanos, los cuales no pueden ser suspendidos por el Gobierno. Un artículo del proyecto pedía la garantía contra la prisión gu-

(1) El ministro de Asuntos Exteriores portugués, en agosto de 1969, demandó a los Estados Unidos el pago de la base militar aérea de Lajes, en la isla Terceira de las Azores. Se envió también una nota a la Administración norteamericana para la renegociación del acuerdo de 1962 sobre la base. Con anterioridad había rehusado renovar el acuerdo por entender Salazar que Estados Unidos adoptaban una postura ambigua respecto a las provincias ultramarinas (BRITANNICA: *Book of the Year*, 1970, pág. 631).

(2) Todos estos pormenores sobre la actualidad parlamentaria portuguesa son extraídos de periódicos de Lisboa, cuyos recortes amablemente me envió don Sabino Fueyo, consejero de Información de nuestra Embajada en dicha capital.

bernativa de modo que no pudiera durar más de 72 horas improrrogables. Los diputados eran encabezados por personalidades tales como Sá Carneiro y Mota Amaral.

Otro proyecto fue presentado por nueve diputados, destacándose del mismo una ideología muy afín a la católica integral. Se pedía que se incluyese en el preámbulo de la Constitución lo siguiente: «En el principio de su ley fundamental, la Nación portuguesa invoca el nombre de Dios». Los partidarios de este proyecto no se mostraron tan activos en la defensa del mismo como los anteriormente citados.

Debido a esta división de mentalidad política sobre las libertades individuales se produjo el incidente parlamentario que puso en peligro la estructura monolítica de la *Acción Nacional Popular*. Una vez aceptados los proyectos por las Comisiones de la Asamblea Nacional en su generalidad, era preciso pasarse a la discusión por articulado. Y aquí surgió el incidente. El diputado Trigo Pereira pidió que las discusiones sobre puntos particulares se efectuase sólo sobre el texto presentado por la *Comisión Eventual* (el texto gubernamental), lo que equivalía a arrinconar los dos proyectos presentados por los diputados. Petición espectacular y no del todo lógica en una Asamblea que primero aprueba unos proyectos en su conjunto y luego, también por mayoría, rechaza el tener que discutirlo en sus pormenores. Sá Carneiro y demás diputados que suscribieron el proyecto de revisión liberal, hicieron patente su protesta, pero de nada sirvió, ya que el requerimiento de Pereira fue aprobado por amplia mayoría. A la vista de esta situación, siete diputados abandonaron la sesión parlamentaria.

El Jefe del Gobierno, posteriormente, a través de una de sus frecuentes charlas por televisión, explicó cómo habían «sucedido las cosas en la Asamblea». En primer lugar, señaló que el proyecto de la *Comisión Eventual*, en base a la propuesta gubernamental había «aprovechado lo que en los otros dos proyectos les parecía poder ser incorporado». Hizo luego una disertación sobre las definiciones de generalidad y especialidad en una votación parlamentaria, señalando que concretamente en el caso de la revisión constitucional, el ser discutidos los tres proyectos sucesivamente «era un método que, además de prolongar la discusión, llevaría a confusiones inevitables, ya que, votado el primer texto, quedaban prejuzgadas las disposiciones que sobre el mismo asunto figurasen en los otros dos». «No es verdad que por la fórmula adoptada no han podido los diputados defender los proyectos que presentaron. Pudieron defenderlos en la discusión sobre la generalidad. También en la discusión sobre el articulado mediante presentación

de propuestas de alteración, eliminación, sustitución y ampliación tal como el Reglamento permite... Todo corrió, pues, con perfecta regularidad, y sin coartar a nadie el derecho de opinión» (3).

HACIA LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

Hasta hace muy poco tiempo el artículo 5.º de la Constitución portuguesa de 1933 establecía lo siguiente: «El Estado portugués es una República unitaria y corporativa». Con la nueva reforma constitucional realizada por ley núm. 3 de 16 de agosto de 1971, el artículo 5.º está redactado de esta otra forma: «El Estado portugués es unitario, pudiendo comprender regiones autónomas con organización político-administrativa adecuada a su situación geográfica y a las condiciones del respectivo medio social. 1.º La forma del régimen es la República corporativa basada en la igualdad de los ciudadanos ante la ley, en el libre acceso de todos los portugueses a los beneficios de la civilización y en la participación de los elementos estructurales de la Nación en la política y en la administración general y local...». Siguiendo los comentarios de los tratadistas portugueses, por unitaria se entiende que el poder político es uno sólo para todo el territorio, el europeo y el de ultramar. Los ciudadanos portugueses, en cualquier parte del territorio en que residan, constituyen la Nación portuguesa formando un solo Estado, con una sola unidad política y un único grado de órganos representativos soberanos del Poder político.

Aunque no se indica expresamente que esa descentralización regional ha de corresponder únicamente a los territorios de ultramar, está claro que la redacción del mismo se hace pensando en ellos. El territorio europeo de Portugal contiene una organización administrativa fuertemente centralizada. La Administración local está asegurada por una municipalidad designada por un Consejo municipal compuesto de representantes de las diferentes parroquias y organismos corporativos que componen la unidad de base, el *Concelho*. Esta municipalidad está dirigida por un presidente que es nombrado por el Gobierno, así como el presidente de los Consejos provinciales y los gobernadores civiles de los distritos. La influencia gubernamental está por todas partes presente. Aparte de la ideología propia del régimen, ajena a la descen-

(3) A diferencia del Jefe del Gobierno anterior, Marcello Caetano, utiliza ampliamente la televisión para lograr una imagen más popular del Gobierno y explicar con «charlas de familia» los grandes asuntos públicos de un modo sencillo, al alcance de la generalidad de la población.

tralización, se argumenta en favor de ella lo limitado del territorio y la rapidez de las comunicaciones. Pero quizá en el futuro, como justo complemento a los planes de desarrollo económico se imponga cierta descentralización con el fin de reducir los desequilibrios económicos entre las regiones. Señalemos, en efecto, que el desequilibrio regional que aflige la mayor parte de los países europeos está acentuado en el país (4).

De ningún modo se permite que «el ejercicio de la autonomía de las provincias ultramarinas afecte a la unidad de la Nación, a la solidaridad entre todas las regiones del territorio portugués ni a la integridad de la soberanía del Estado» (art. 136 de nueva redacción). Con anterioridad a la reforma de 1971 se sustentaba igualmente la existencia en Portugal de regiones autónomas con «descentralización no sólo administrativa, sino también política». A tal fin se aducían los siguientes argumentos: 1) Según el artículo 149 de la Constitución las *provincias ultramarinas* (conforme a la reforma de 1971 podrán ser denominadas en el futuro «Estados») rígense por legislación especial. 2) La competencia para legislar en ultramar es siempre conferida por la Constitución (art. 150) sin perjuicio de que los órganos por los que se ejerce la soberanía (Gobierno y Asamblea Nacional) cuenten como materia reservada el legislar en determinadas cuestiones que afectan a los intereses superiores o generales de la política nacional, o que sean comunes a la metrópoli y al ultramar o a todas o algunas provincias (*Ley Orgánica del ultramar portugués*, de 27 de junio de 1963). 3) En cada provincia ultramarina existe un órgano legislativo local o Consejo legislativo con competencia para dictar normas generales sobre las materias que interesen exclusivamente a la respectiva provincia y no sean de las atribuciones de los órganos soberanos. 4) Cada provincia es una persona colectiva de Derecho público que goza de descentralización administrativa y autonomía financiera, formando una *unidad política* con capital y Gobiernos propios. 5) En cada provincia existe un Gobierno encabezado por un gobernador con atribuciones finales en la esfera que le es propia, aunque este gobernador es nom-

(4) Los técnicos de los planes de desarrollo no han dejado de subrayar el desequilibrio regional que existe en Portugal. Se da en estos tres planos: en la repartición de las industrias cuyas cuatro quintas partes se localizan al norte del Tajo; en la distribución de la población: a la fuerte concentración del Norte se opone el Sur, si no desértico al menos mucho menos poblado; el nivel de vida: automóviles, aparatos electrodomésticos, etc., son monopolizados por el Norte y, sobre todo, por Lisboa y Oporto. El índice mayor de analfabetos se encuentra en él, donde igualmente la renta media (actualmente Portugal tiene unos 400 dólares *per capita*) es inferior en casi la mitad a la del Norte («Notes et Etudes Documentaires: "L'economia du Portugal"», en *La documentation française*, núm. 3.032, 1963). Cuando la República de 1911 se preconizó abiertamente la descentralización regional (ALVES DA VEIGA: *Política Nova*).

brado por Decreto del Presidente de la República después de deliberación del Consejo de Ministros. El gobernador tiene amplias atribuciones legislativas y ejecutivas como autoridad política y jefe de la Administración provincial. En las provincias de *governo geral* (Angola y Mozambique), el gobernador general es asistido en su función ejecutiva por secretarios provinciales que están al frente de grandes departamentos administrativos y tienen como órgano consultivo una especie de Consejo de Estado denominado *Conselho Economico e Social*. En las otras provincias llamadas de Gobierno simple, el gobernador cuenta con un secretario-general y un *Conselho de governo* (todos estos argumentos han sido señalados por Marcello Caetano en su *Manual de Ciencia Política e Direito Constitucional*, 5.^a ed., 1967, Lisboa).

Con la reforma constitucional de 1971 se deja bien claro qué ha de entenderse por «autonomía» de las provincias ultramarinas, la competencia de los órganos de «soberanía» de la Nación y las obligaciones de los órganos ejecutivos de las provincias en llevar a la práctica las medidas tomadas por los órganos soberanos de la Nación.

Según el artículo 135 reformado, «la autonomía de las provincias comprende: a) la existencia de órganos electivos de gobierno propio; b) el legislar dentro de su competencia; c) asegurar la ejecución de las leyes y administración interna; d) el contar con presupuesto propio dentro de las limitaciones constitucionales; e) posesión y disposición del patrimonio propio; f) el derecho de poseer un régimen económico adecuado a las necesidades del desarrollo y bienestar de las poblaciones, y g) el derecho a rehusar la entrada en su territorio a nacionales o extranjeros por motivos de interés público o proceder a su expulsión».

Por su parte, son *funciones exclusivas de los órganos soberanos*, «la representación interna y externa de la Nación, el establecimiento de los Estatutos de las provincias y legislación sobre materias comunes o de interés superior del Estado, nombramiento del gobernador provincial, asegurar la defensa nacional, fiscalizar su administración en armonía con los intereses superiores del Estado, fiscalizar su gestión financiera, asegurar la integración de la economía provincial en la economía general, proteger sus poblaciones contra las amenazas a su seguridad y velar por el respeto de los derechos individuales» (art. 136, reformado).

Los órganos provinciales tienen el deber de llevar a cabo la *ejecución* de las medidas tomadas por los órganos soberanos, así como la publicación de las mismas en el *Boletín Oficial* provincial. «Es indeclinable deber del gobernador, en cada una de las provincias ultramarinas, sustentar los derechos de soberanía de la Nación, y promover el bien de la provincia en ar-

monía con los principios consignados en la Constitución y en las leyes» (artículo 136, párrafo quinto).

¿Realmente puede ser calificado el Estado actual portugués de *Estado regional*? El tema es fuertemente controvertido. La palabra *autonomía* tenía inicialmente el significado de conformidad con su etimología de capacidad de un ente para darse su *propia ley*, de constituir su propio ordenamiento de modo independiente. A partir del Estado de Derecho decimonónico, la autonomía deja de ser un concepto únicamente referible a la colectividad independiente, para venir a significar «una nota de libre actuación de los organismos infraestructurales dentro de una esfera territorial o materialmente especializada» (5). Se trata de una decisión que ha de adoptarse *libremente* por los órganos de la colectividad sin interferencias e intervenciones de otros organismos o entidades. Este énfasis en la decisión libre se reconoció desde el primer momento por la doctrina jurídica española, y actualmente está ampliamente desarrollada por la italiana (6).

Algunos autores portugueses parecen dar a entender que la *autonomía* se encuentra en íntima relación con la amplitud de funciones llevadas a cabo por el ente. Pero ello no es así. Un Estado puede reconocer numerosas funciones en sus entidades administrativas inferiores, otorgar abrumadoras competencias a sus organismos periféricos, sin embargo, no por ello podemos hablar de la existencia de autonomía mientras no se demuestre que en el ejercicio de esas competencias y funciones la entidad en cuestión no actúa sin autorizaciones previas, ratificaciones posteriores, control directo; en una palabra, sin interferencias de otros organismos. En las Constituciones que consagran el principio de *autonomía regional* se observa cómo las autoridades locales no cuentan sino con las funciones que les permite la Constitución y determinadas leyes estatales, aunque en el ejercicio de ellas cuentan con una libre decisión, mientras que en los países centralizados, aun siendo estas competencias mayores, las autoridades locales han de obrar bajo una severa intervención de las autoridades superiores (7).

(5) ELÍAS DE TEJEDA: «Autonomía», en *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, vol. III, 1951, págs. 130 y sigs. Mi trabajo «Esquema teórico sobre la autonomía jurídica» (R. F. D. de Madrid, núm. 37), sigue esta línea.

(6) Pensamos en los escritos de GUMERSINDO AZCÁRATE, JOAQUÍN COSTA, FERNANDO DE LOS RÍOS, GIL ROBLES, LÓPEZ MORILLA, OTERO VALENTÍN y ADOLFO POSADA. Amplia referencia a la doctrina italiana se encuentra en JUAN FERRANDO BADÍA: *Formas de Estado desde la perspectiva del Estado regional*, 1965.

(7) Dice la nota núm. 3, pág. 151, del *Derecho Administrativo*, 6.^a edición, 1957, de GARCÍA OVIEDO: «Entre otras diferencias que distinguen el régimen administrativo inglés del continente, es la más señalada la de que en Inglaterra las autoridades locales no tienen otras competencias que las que le confiere la Ley, aunque en el ejercicio de

No parece ser éste el caso de las regiones autónomas portuguesas. El Gobierno y la Asamblea Nacional, como órganos de soberanía, no sólo deben velar porque las regiones cumplan con la Constitución y con las leyes nacionales, sino, además, por la *oportunidad* de las medidas que son tomadas por sus órganos. Así, el nuevo artículo 136 señala que la Asamblea y el Gobierno pueden «superintender en la administración de cada provincia en armonía con los intereses superiores del Estado» (párrafo e), o bien «asegurar la integración de la economía de cada provincia en la economía general de la Nación» (párrafo g).

Por regla general, la autonomía de la colectividad infranacional suele confundirse con la amplitud de competencia de sus *órganos*, como si la *colectividad* y sus *órganos* fuesen dos nociones de imposible separación. En verdad, la persona colectiva es perfectamente distinguible de los órganos por los cuales aquella obra. Si no obstante, la autonomía de que disfruta no va en provecho del órgano, sino de toda la persona en su *conjunto*, es debido a una institución típica de las sociedades políticas actuales: *la representatividad*. El legislador portugués falla en esa íntima relación entre autonomía y representatividad, pero, sin embargo, con la última reforma constitucional se desdibuja un acercamiento en dicho sentido. Así el apartado a) del artículo 135 de la reforma señala dentro de la autonomía «el derecho de poseer órganos electivos de gobierno propio» (8).

LA «ACÇÃO NACIONAL POPULAR» SUSTITUYE LA «UNIÃO NACIONAL»

El régimen político portugués suele ser caracterizado como de «partido único». Bajo Salazar este partido único fue denominado «União Nacional»; pero a raíz de las elecciones de 1969 se le denomina *Acción Nacional Popular*. Sus orígenes se remontan a 1932, siendo creado como «asociación sin carácter de partido e independiente del Estado, destinada a asegurar el orden

ellas cuentan con una libre decisión, mientras que en Francia, aun siendo estas competencias mayores, las autoridades locales han de obrar bajo una severa intervención de las autoridades superiores.»

(8) La representatividad siempre se puso de relieve en las discusiones parlamentarias italianas sobre las autonomías regionales. Los diputados se mostraron conforme en la tesis de que sin la elección de los consejeros regionales por parte de los administrados no se puede hablar de autonomía regional. De ahí que la Constitución adoptara este principio. Además, la participación de las poblaciones en la administración de sus intereses no se limita a la elección de sus propios representantes, sino que se ejerce también directamente a través del ejercicio del derecho de iniciativa y referéndum sobre las leyes y medidas administrativas de la región.

cívico, por la colaboración de sus afiliados sin distinción de escuela política o de confesión religiosa, la realización y la defensa de los principios consignados en los estatutos con pleno acatamiento a las instituciones vigentes» (9). En la reforma de los estatutos de 1951 se indicó que en el seno de la *Unión nacional* existían «diversas corrientes y manifestaciones del pensamiento nacional sobre las cuales la *Unión* procurará extender su acción coordinadora independiente de la escuela política o confesión religiosa o de diferenciación de los medios de actuación, siempre, no obstante, dentro de las exigencias de la unidad en que se asienta» (10).

La totalidad de los miembros de la *Asamblea Nacional* actual, 130, pertenecen a la *Acción Nacional Popular*, así como prácticamente la mayoría de las autoridades del país. Los argumentos esgrimidos por los teóricos del régimen portugués a fin de evitar el epíteto de «régimen de partido único», son los siguientes: 1) La *Acción Popular*, surgió con el fin de reunir los ciudadanos dispuestos a apoyar el nuevo orden constitucional, sin pretender que las funciones públicas fueran reservadas para sus afiliados, ni siquiera las gubernamentales, y estableciéndose una disciplina interna enormemente flexible. 2) La oposición al programa de la *Acción Popular* no es ilegal, pudiéndose organizar la oposición en las épocas electorales, aunque no formar organizaciones partidistas. 3) A la *Acción Popular* le faltan las características, funciones y régimen interno propio de los partidos únicos. Es una fórmula ambigua que nunca ha desempeñado papel efectivo en la orientación del Gobierno o en la selección del personal político, limitándose a una ocasional movilización de adherentes y simpatizantes del régimen, con escaso cuadro de militantes (11).

Frente a estos argumentos la mayoría de los tratadistas califican al régimen de partido único porque: 1) Cada vez que se realizan elecciones los mandos de la *Acción Popular* actúan fuertemente unidos, disponiendo en exclusiva de los medios de comunicación social de la radio y de la televisión. 2) La disciplina de la unión no es tan flexible como se cree. 3) Si realmente la *Acción Popular* no desempeñase un papel efectivo en la orientación del Gobierno o en la selección del personal político, es inexplicable que

(9) Muchos de los principios consignados en el estatuto de la *Unión Nacional* promulgado por Decreto de 20 de agosto de 1932 fueron la base del proyecto que vino a transformarse posteriormente en la Constitución de 1933.

(10) Artículos 1.º y 2.º de los estatutos de la *Unión Nacional* de noviembre de 1951, reforma de los de 1932.

(11) MARCELLO CAETANO: *Manual de...*, págs. 366-367. Nosotros nos hemos limitado a cambiar el término *Unión Nacional* por el de *Acción Nacional Popular* que es el actual.

una de las primeras medidas del nuevo presidente del Consejo de Ministros fuese justamente la reforma de los mandos de la *Acción Popular* con el fin de poder procederse posteriormente a los cambios oportunos en los órganos estatales (12).

En los debates parlamentarios sobre la reforma constitucional algunos miembros de la Asamblea parecieron olvidar que fueron elegidos, ante todo, como pertenecientes al partido político que defiende la continuidad del régimen. Cuando fueron elegidos, el estatuto del partido o asociación política establecía en su artículo 1.º que la «asociación está destinada a promover y asegurar en el orden político, la realización y defensa de los objetivos de la revolución nacional del 28 de mayo de 1926». Los nuevos estatutos establecidos en 1970 contienen como principio fundamental el «acatamiento al Estado como expresión del interés general, cuya realización exige un poder dotado de autoridad suficiente para sobreponerse a los egoísmos de los grupos y de las clases». Es verdad que el actual Jefe de Gobierno afirmó en los comienzos de su mandato que todos podían colaborar en su Gobierno sin divisiones ni partidismos de ningún tipo, pero advirtió tajantemente que tales deseos no pueden ser confundidos con el escepticismo ideológico, y que «en la actual situación de emergencia hay que continuar pidiendo sacrificios a todos, incluso respecto a algunas libertades que se desearía ver restauradas». El Jefe del Gobierno invitó a colaborar, pero tenía muy presente que su invitación implicaba la aceptación del programa del partido que preside (13).

(12) Esta es la postura, por ejemplo, de M. DUVERGER: *Les régimes politiques*, 4.ª edición, 1958, y T. STAMMEN: *Los sistemas políticos contemporáneos*, traducción española 1966. La obra de STAMMEN la hemos comentado en *REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS*, núm. 165-166, pág. 231.

(13) La existencia de una asociación política disciplinada es uno de los requisitos imprescindibles de la estabilidad de todo régimen. Quienes pensaban que el régimen portugués descansaba en un solo hombre, el doctor Salazar, pudieron haber observado cómo se establecía el nuevo Gobierno sin el menor signo de inestabilidad. Ello fue debido, desde luego, a la unidad existente en las filas de la *Acción Nacional Popular*. Ultimamente, THEO STAMMEN califica al régimen portugués de *autoritario* y no de *totalitario*. Las técnicas del régimen totalitario son cierta y necesariamente autoritarias, es decir, la población queda excluida de la formación de la voluntad política. Pero el régimen aspira a mucho más. Pretende, además, modelar la vida privada, el alma, el espíritu y las costumbres de los destinatarios del poder según una ideología dominante, una ideología que supone para los que no quieran adaptarse a ella el imponérselos por la fuerza. La clase gobernante portuguesa en principio excluye del Poder a aquellos que no participan de los ideales de la *Acción Nacional*, pero no hay indicios de que pretenda imponer por la fuerza la ideología oficial.

DEL CORPORATIVISMO ORGÁNICO AL PLURALISMO JURÍDICO

El calificativo de Estado «corporativo» es aplicado desde hace mucho tiempo a Portugal. Pero con la última reforma constitucional se está dando un paso agigantado del corporativismo orgánico al asociativo. El artículo 5.º, con anterioridad a su modificación, declaraba: «el Estado portugués es una República corporativa fundada en la intervención de todos los elementos estructurales de la Nación en la vida administrativa y en la elaboración de las leyes». Algunos autores pretenden encontrar en los intelectuales portugueses del siglo XIX ciertos antecedentes de la doctrina del *corporativismo*. El organicismo, por ejemplo, del krausista Costa Lobo era, sin embargo, compatible con el liberalismo. Pero esta otra parte justamente de concepciones contrarias al liberalismo y a la ideología individualista. La base del corporativismo portugués, al menos bajo la época de Salazar, debe encontrarse en la teoría *orgánica* de la sociedad, pero entendida la concepción del organismo por analogía con los organismos biológicos y no en la concepción orgánica de la sociedad, que hacían los krausistas, la cual era simplemente ideal o psicológica, compatible con el individualismo más extremo (14).

Los debates parlamentarios de 1970-71 pusieron de relieve una mayor preocupación por las libertades individuales. De ahí que el párrafo primero del artículo 5.º, diga ahora: «La forma del régimen es la República corporativa, basada en la igualdad de los ciudadanos ante la ley, libre acceso de los portugueses a los beneficios de la civilización y participación de los elementos estructurales de la Nación en la política y en la administración general y local... Son elementos estructurales de la Nación los ciudadanos, las familias, las autarquías locales y los organismos corporativos». Inmediatamente después, en el artículo 6.º, señala como fin del Estado el «promover la unidad y establecer el orden jurídico de la Nación, definiendo, haciendo respetar y

(14) MARCELLO CAETANO en su pequeño trabajo *O corporativismo*, de 1943, considera a Costa Lobo un *krausista*, precursor del actual corporativismo portugués. Pero si se observa bien las raíces del pensamiento corporativista portugués, como, por ejemplo, en la obra de SANTOS de 1940: *L'Etat Corporative*, partía más bien de una concepción orgánica de la sociedad, que aunque parezca paradójico, tiene sus mayores semejanzas con la concepción orgánica biológica de ciertas manifestaciones del positivismo. CABRAL DE MONCADA: *Subsidios para uma Historia da Filosofia do Direito em Portugal*, 1938, niega, igualmente, cualquier relación entre el corporativismo del *Integralismo Lusitano*, movimiento político que se integró en la *Unión Nacional* y el organicismo de los *krausistas* portugueses. (Sobre el particular se recogen algunas ideas en nuestro trabajo «Las ideas federalistas portuguesas», en *REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS*, núm. 173, pág. 98).

asegurando el ejercicio de los derechos, libertades y garantías impuestas por la moral, justicia y ley en favor de las personas, familias, autarquías locales y personas colectivas, públicas o privadas».

Hay, pues, una evidente intención de no subsumir la persona individual en la corporación, sino colocarla en un terreno de respeto por parte del Estado, al menos igual que al que tiene por la corporación. Con ello se está dando paso a las tesis sobre el pluralismo jurídico desarrolladas por el mismo Marcello Caetano y con antecedentes en ciertos pluralistas ingleses.

El actual Jefe de Gobierno ha explicado este acercamiento del corporativismo al pluralismo jurídico. Así nos dice que si la sociedad política es sólo una de las formas que puede revestir la convivencia social, y si el Derecho es un producto de la vida en sociedad, es lógico admitir que las sociedades primarias deban de ser respetadas en la sociedad política, y que los Derechos disciplinarios a que ellas dan lugar deban ser guardados intactos en todo lo que no sea incompatible con el Derecho común. La sociedad política deberá, por tanto, proseguir sus fines específicos, de modo tal que la persona humana y las sociedades primarias —familia, Municipio, corporaciones— prosigan sus fines que le son propios por sus propios medios. El poder político estará entonces naturalmente limitado, ya que no puede atentar ni a la libertad esencial de las personas ni contra la existencia y autonomía disciplinaria de las sociedades primarias (15).

A juicio de Caetano, «la garantía de la observancia de la autonomía de las sociedades primarias y del respeto de los respectivos derechos consistirá, pues, en el ejercicio del poder legislativo del Estado por esas mismas sociedades a través de sus representantes reunidos en un *Parlamento corporativo* donde tengan asiento los diputados de los Municipios, corporaciones morales, culturales y económicas, y de la Administración pública, presuponiéndose, claro está, la existencia de las garantías jurisdiccionales de la legalidad propia del Estado de Derecho (16).

Sin embargo, en la práctica sigue subsistiendo un corporativismo cuyo valor primordial radica precisamente en ser una organización de control de las libertades individuales antes que un complemento de ello; más un complemento del Estado fuerte y de la autoridad que una ampliación de las

(15) En la obra ya citada, *Manual de Ciencia Política e...*, hay un apartado titulado «el pluralismo jurídico: el corporativismo».

(16) La defensa del corporativismo por MARCELLO CAETANO no sólo la realiza con argumentos teóricos, sino con una actividad política práctica en favor de la Cámara Corporativa. A tal fin tomó parte activa en la redacción del texto constitucional de 1933 y en el fortalecimiento de la Cámara Corporativa cuando fue nombrado, en 1949, presidente de la misma.

libertades individuales. A tal fin es interesante recordar las palabras del actual Jefe de Gobierno en su discurso de Braga del presente año de 1971, en conmemoración del Movimiento del 28 de mayo: «Mal van los países que sacrifican todo al mito de la libertad y al prevailecimiento de la conciencia y opinión de cada uno sobre la razón colectiva. Defendemos las libertades esenciales de la persona humana, pero para que ellas no sean sacrificadas algún día, para que no pongan nunca en peligro la independencia e integridad de la Nación portuguesa, para que no vengan a estar comprometidas por el desorden en el derecho a la vida e integridad física y moral de cada uno, para que no desaparezca la familia y la libertad religiosa, para que no queden los hombres dependientes en sus acciones cotidianas y hasta en la alimentación, en el alojamiento, en el vestuario, en el despotismo de una burocracia omnipotente, para que pueda sobrevivir el espíritu creador del individuo en la economía y en los dominios del espíritu, esa defensa no puede ser sólo retórica, sino que ha de ser activa, de modo que impida el paso a los que claman hoy por la libertad a fin de conducirnos mañana a la opresión». Así también justificó la necesidad de un Estado fuerte y de la autoridad, fortalecido por «los cuadros naturales de la Nación», acentuando que ésta es la única política a seguir por la *Acción Nacional Popular*.

A fin de que las libertades individuales no puedan atentar al *régimen corporativo*, la reforma constitucional establece muy tajantemente en el artículo 21, párrafo segundo, que «leyes especiales regularán el ejercicio de la libertad de expresión del pensamiento, de enseñanza, de reunión y de asociación y de libertad religiosa, debiendo en cuanto a la primera impedir, preventiva y represivamente, la perversión de la opinión pública en su función de fuerza social, y salvaguardar la integridad moral de los ciudadanos, a quienes les quedará asegurado el derecho de hacer insertar gratuitamente la rectificación o defensa en la publicación periódica en la que fueron injuriados o difamados, sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad o procedimiento determinado por la ley».

Algunos parlamentarios portugueses parecen pertenecer a la *Acción Nacional Popular* sin comprender adecuadamente la ideología política que subyace bajo los programas del partido y en la actual Constitución portuguesa. Justamente la Constitución consagra unos principios bien diferentes de los que los parlamentarios Sá Carneiro y Mora Amaral creían, cuando en la Asamblea Nacional manifestaban lo siguiente: «En nuestra Constitución los valores de la persona son tenidos como fundamentales e insubordinables a cualquier cosa que la trascienda; por eso los derechos individuales constituyen límite del poder político, al cual le incumbe garantizar su ejercicio para hacer posible la libertad. La reforma constitucional ha de consagrar clara e in-

sofisticamente los principios y las normas que institucionalicen la libertad de la persona, fundamento del Estado, fin y límite último del poder político, cabiéndole también el garantizar el respeto de sus preceptos. Esa es la tarea que nos incumbe, a menos que menospreciando la esencia de la Constitución troquemos el sistema liberal que ella consagra por el de régimen totalitario que todo el poder apetece» (17).

Pero el régimen corporativo con ciertas atenuaciones sigue vigente. Como tal, el principio del orden prima sobre el de las libertades individuales. La organización corporativa se dirige, principalmente, a reemplazar, de una parte, las luchas de clases, de otra, a integrar los grupos de presión en una organización que asegure la colaboración y la conciliación de intereses. Descansa en la creencia de que los intereses patronales y los intereses de los asalariados no son contradictorios, sino solidarios, y que por encima de los intereses particulares hay un interés general a salvaguardar. Justamente, la misión del Estado es la de hacer prevalecer este interés general y de jugar el papel de árbitro en los intereses particulares. El artículo 39 de la Constitución, ahora reformado, señala siguiendo esta ideología: «Las divergencias colectivas en las relaciones de trabajo serán dirimidas, en los términos de la ley, por conciliación o por arbitraje, no siendo permitida la suspensión de las actividades por cualquiera de las partes, con el fin de hacer prevalecer los respectivos intereses».

La *Cámara corporativa* sigue constituyendo una pieza esencial del régimen. Ella tiene en la práctica un relieve mayor del que se desprende de los textos jurídicos. Conforme a la reforma «contará con una sección permanente y secciones correspondientes a los varios intereses de orden administrativo, moral, cultural y económico representados en la Cámara, y podrán existir subsecciones correspondientes a los intereses especializados dentro de cada sección». Le corresponde emitir informes sobre los proyectos o proposiciones de ley o de Decreto-ley que sean dictados por el Gobierno o presentados a la Asamblea, dar su parecer y dictamen sobre dichos proyectos y también sobre la ratificación de tratados internacionales.

Conforme a las leyes se observa cierta tendencia a un reforzamiento de la *Asamblea Nacional* y una debilitación de la *Cámara corporativa*. Pero en la práctica sucede lo siguiente. Los procuradores de la Cámara están en mayor contacto con el Gobierno que los de la Asamblea. La mayoría de los nombramientos en la Cámara son obra del Gobierno: de un modo indirecto, cuando la cualidad de procurador es inherente a ciertos cargos de nombramiento del Gobierno y directamente cuando el Consejo de Ministros nom-

(17) *Vida Mundial*, 25 de junio de 1971, pág. 6.

bra todos los procuradores representantes de los intereses de «orden administrativo» (que no podrán exceder de un tercio del total de procuradores). La *Acción Nacional Popular* tiene en la Cámara sus más fervientes partidarios y su núcleo fundamental. Recordemos al respecto lo que sucedió en las polémicas parlamentarias sobre la revisión constitucional.

De un modo general, la *Cámara corporativa* dio su parecer y asentimiento al articulado del proyecto de revisión propuesto por el Gobierno, no dejando de señalar los propósitos bien patentes en el mismo de «renovación en la continuidad». Mostró su gozo porque la propuesta del Gobierno respetaba fundamentalmente el ideario político de un hombre, el anterior Jefe de Gobierno, cuyo pensamiento «se inscribe, desde el comienzo, en la Constitución». A pesar de ello, algunos procuradores mostraron su reserva por las alteraciones propuestas por el Gobierno en relación con la política ultramarina (Antunes Varela y Francisco Vieira Machado). Pero la Cámara respecto a los proyectos de ley de revisión constitucional, más avanzados en pro de las libertades individuales que la propuesta del Gobierno, recomendó a la Asamblea su no aprobación para la discusión parlamentaria, considerándolos «inoportunos». Concretamente sobre el proyecto encabezado por Sá Carneiro y Mota Amaral dice el parecer de la Cámara, que se caracteriza «por la preocupación de ver constitucionalmente consagrados o reconocidos, tanto cuanto sea posible sin limitaciones, incluso las que se estableciesen por leyes ordinarias, todos los derechos fundamentales según una concepción iusnaturalista-individualista».

La Comisión de Legislación y Redacción de la Asamblea, gracias al voto de su presidente, doctor Albino dos Reis, no siguió el parecer de la *Cámara corporativa* y acordó la admisibilidad de los proyectos de los diputados. Pero esto no es la regla. Hasta el presente, la Asamblea no había actuado sin el parecer de la Cámara.

La *Cámara corporativa* se ha convertido en la actualidad en un enorme centro de poder burocrático. El Gobierno tiene que contar con ella, más que por imperativo jurídico, por necesidad fáctica; la Asamblea debe esperar a sus pareceres, no ya por obligación constitucional, sino por imposibilidad de seguir sin la ayuda de sus informes y servicios administrativos. Y quien se hace imprescindible ejercita poder. Nuestra tesis es bien diferente a la sustentada por algunos autores que califican a la *Cámara corporativa* de poco importante, «sin traducción en el proceso legislativo» (18). Que la Cámara

(18) DUVERGER: *Institutions politiques et droit constitutionnel*, París, 1962, página 264. En sentido parecido JORGE ESTEBAN: «La representación de intereses y su institucionalización: los diferentes modelos existentes», en REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, núm. 155, pág. 69.

ha venido a formar parte del aparato burocrático portugués basta observarlo en el hecho de que el actual Jefe de Gobierno, nada menos que desde 1950, había puesto de relieve la inserción de la Cámara en las estructuras burocráticas del país. «Las grandes corporaciones nacionales no deben ser direcciones generales de un Ministerio: el lugar de su encuentro, unas con otras y de todas con los órganos del Gobierno debe ser por definición la Cámara» (19). A pesar de estos votos, las corporaciones siguieron incrustándose en la burocracia estatal portuguesa de modo que en la actualidad su nítida separación supondría una serie de vigorosas reformas.

HACIA UNA MÁS SÓLIDA ASAMBLEA NACIONAL

La Constitución de 1933 adoptó una Cámara deliberante única frente a la tradición constitucional portuguesa que casi siempre adoptó el bicameralismo perfecto. Algunos autores consideran, sin embargo, que el sistema obedece a una estructura bicameral basada en la existencia de una Asamblea nacional electiva y una Cámara corporativa con representantes de los intereses económicos y profesionales (20). La reforma constitucional de 1971 tendió a un reforzamiento de los poderes de la *Asamblea* lo cual choca, en parte, con las anteriores declaraciones al respecto del actual Jefe de Gobierno. En polémica doctrinal con el profesor portugués de principios de siglo, Marnoco e Sousa, que señalaba que sólo en la Asamblea de diputados elegidos por sufragio universal se encontraba la auténtica representación nacional, señala Marcello Caetano que las argumentaciones de Marnoco sufrían de tres vicios fundamentales. Estos tres vicios son: parte del principio de que la verdadera representación nacional se extrae de la votación resultante de los ciudadanos electores y no de la conjugación e integración de las sociedades primarias; adopta la presunción de que en las Asambleas elegidas no se insinúan los intereses económicos y sociales y olvida cómo cuantas veces la pasión política lleva esas Asambleas a subyugar el interés nacional; finalmente, no imagina la posibilidad de que en la Cámara corporativa pueda darse la representación del interés general, a la par que los intereses peculiares, mediante la intervención de los procuradores de la Administración pública y de los grupos de técnicos y de juristas» (21).

(19) Discurso de CAETANO en la Cámara Corporativa. No hay que olvidar que en esta época era presidente de la misma.

(20) Así, XIFRA HERAS: *Curso de Derecho constitucional*, tomo II, Barcelona, 1962, página 377. CAETANO califica al sistema portugués de *bicameralismo imperfecto*.

(21) MARCELLO CAETANO: *Manual de Ciencia Política...*, págs. 572-573.

De ahora en adelante la *Asamblea Nacional* se compondrá de ciento cincuenta diputados (no como antes de ciento treinta), elegidos por sufragio directo de los ciudadanos electores y su mandato tendrá la duración de cuatro años improrrogables, salvo el caso de acontecimientos que hagan imposible la realización de nuevas elecciones (art. 85 reformado). Desde 1934 las elecciones generales para los escaños de la *Asamblea* las ha ganado en su totalidad, salvo en los años de 1949, 1953 y 1957 en los que ganaron algunos candidatos de la oposición, los candidatos propuestos por la *Unión Nacional*. Las últimas elecciones tuvieron lugar el 26 de octubre de 1969. La elección era importante puesto que en el período legislativo los diputados tenían en sus manos la posibilidad de modificar la Constitución, oportunidad que ocurre sólo una vez cada diez años. La *Acción Nacional Popular* ganó todos los escaños. Algunas oportunidades se le ofrecieron a pequeños grupos de la oposición, socialistas y católicos, pero sin posibilidad de utilizar los medios de comunicación radiofónicos y televisivos. Las emisoras de radio se encuentran en su casi totalidad bajo el control de la corporación *Emissora Nacional de Rádiodifusão* y la televisión es controlada por una Compañía privada de responsabilidad limitada. *Rádiatelevisão Portuguesa* (22).

Son funciones de la *Asamblea Nacional*: a) Elaboración de leyes que constituyen las bases generales de los regímenes jurídicos (art. 93 reformado). Este enumera las materias de exclusiva competencia de la *Asamblea Nacional*. b) Ratificar los Decretos-leyes expedidos por el Gobierno para legislar sobre materias que son atribuciones de su competencia. El nuevo artículo 94 señala que «la sesión legislativa comprende dos periodos, el primero de los cuales va del 15 de noviembre al 15 de diciembre y el segundo del 15 de enero al 30 de abril», salvo las excepciones previstas por la Constitución. c) Aprobación de los presupuestos generales del Estado.

La reforma demostró, de una parte, el deseo de los diputados de que sea efectivo ese control de la constitucionalidad de las leyes que desde 1933, al menos en teoría, se atribuía a la *Asamblea*, así como la ratificación de los Decretos-leyes del Gobierno por la *Asamblea*. Respecto a lo primero, señala el artículo 91: «Es función de la *Asamblea* el vigilar por el cumplimiento de la Constitución y de las leyes y apreciar los actos del Gobierno o de la Administración, pudiendo declarar con fuerza obligatoria general, pero salvadas siempre las situaciones creadas por los casos juzgados, la *inconstitucio-*

(22) *Enciclopedia Británica*, voz «Portugal», ed. 1969. Según KENNET E. OLSON: *The Press of Europe from its beginnings through 1965*, Luisiana, 1966; la prensa de Portugal es la más controlada de Europa. Esta obra la hemos comentado en *Estudios de Información*, núm. 10, pág. 130.

nalidad de cualquier norma.» Sobre lo segundo señala el párrafo 1.º del artículo 93: «En caso de urgencia y necesidad pública, podrá el Gobierno, independientemente de la autorización legislativa y fuera del funcionamiento efectivo de la Asamblea Nacional, legislar en materia de impuestos y sistema monetario, debiendo, no obstante, ser ratificado el Decreto-ley en la sesión legislativa que se siguiese a la publicación, *bajo pena de caducidad.*»

La actividad de la Asamblea viene configurada por un espíritu estrecho de unión con el Gobierno de modo que difícilmente una iniciativa no gubernamental pueda prosperar. Ello se realiza a través de asociación política oficial *Acción Nacional Popular*. Incluso se pone cortapisas a la iniciativa de las leyes no-gubernamental (pár. 2.º del art. 93: La iniciativa de las leyes que se refieran especialmente a Ultramar cabe en exclusivo al Gobierno). La cordedad de las sesiones legislativas hace decir a los tratadistas que «el Gobierno es el órgano legislativo normal y la Asamblea el órgano legislativo excepcional. Esto no está establecido expresamente en la Constitución, pero en ciertos casos importa más la *verdad real* que la *verdad formal*» (23).

El Gobierno no responde ante la Asamblea, sino ante el Presidente de la República, siguiéndose con la tendencia hacia el «presidencialismo» al cual es tan propenso el actual Jefe de Gobierno. En esta línea se sitúa el párrafo 6.º del artículo 109 cuando a pesar de la declaración por el Gobierno de una especie de «estado de excepción» no se disuelve, sin embargo, la Asamblea que sigue con sus poderes propios. Caben las *preguntas* por parte de los diputados al Gobierno, pero con aviso previo, esto es, que se anuncie la futura crítica con anterioridad por escrito, de modo que el Gobierno pueda preparar su respuesta. El recelo contra las discusiones parlamentarias sigue vigente: «El orden del día de las reuniones de la Asamblea será fijado por su presidente y deberá atender a las prioridades solicitadas por el presidente del Consejo de Ministros para las propuestas del Gobierno o proyectos u otras iniciativas de diputados» (art. 104 reformado). Respecto a las Comisiones, existe la particularidad en Portugal de que el presidente de la Asamblea «puede reunir fuera de las sesiones Comisiones eventuales» (nuevo artículo 95).

PRECISANDO LA ELECCIÓN DE LA JEFATURA DEL ESTADO

Aparte de las discusiones sobre las libertades individuales, las polémicas en torno a la figura del Jefe del Estado portugués fueron ampliamente vivas. Parece ser que el Gobierno se inclinaba por la elección directa. Es de recor-

(23) M. CABTANO: *Manual de Ciencia Política...*, pág. 552.

dar que cuando en 1959 se cambió la elección directa por la indirecta a través de un Colegio electoral especial, el actual Jefe de Gobierno expresó su disconformidad. Al final prevaleció la elección indirecta, señalándose que era la más lógica en el «régimen corporativo». Se precisó, sin embargo, las personas que habrían de componer el Colegio electoral, así como las sustituciones a que daría lugar la ausencia o desaparición del Jefe del Estado en funciones.

Así, el artículo 72 reformado, dice: «El Jefe del Estado es el Presidente de la República elegido por la Nación, por intermedio de un Colegio electoral constituido por los miembros de la Asamblea Nacional y de la Cámara Corporativa en efectividad de funciones, y por los representantes municipales de cada distrito o de cada provincia ultramarina no dividida en distritos, y por los representantes de los órganos electivos con competencia legislativa en las provincias ultramarinas.» Por su parte, el artículo 80, también reformado, señala: «En cuanto no pudiese realizarse la elección prevista para la Jefatura del Estado, o cuando por cualquier motivo hubiese impedimento transitorio de las funciones presidenciales, quedará el presidente del Consejo de Ministros, y en su defecto el presidente de la Asamblea Nacional, investido de las atribuciones del Jefe del Estado.»

A pesar de ser el régimen político portugués un sistema de concentración de poderes en la figura del Jefe de Gobierno, se mantiene la existencia de una Jefatura del Estado tal como es práctica constitucional en Europa. Un examen de los textos constitucionales da la impresión que los poderes del Presidente de la República son extraordinarios: nombrar y separar al presidente del Consejo, dirigir mensajes a la Asamblea, prorrogar la legislatura, dirigir la política exterior y representar al Estado en el exterior. Pero el Presidente está totalmente mediatizado por el Jefe de Gobierno. «Los actos del Presidente de la República deben ser refrendados por el presidente del Consejo y por el ministro o ministros competentes, sin lo cual serán jurídicamente inexistentes. Carecen de refrento: el nombramiento y exoneración del presidente del Consejo; los mensajes dirigidos a la Asamblea Nacional y los mensajes de renuncia al cargo.»

No hay que exagerar, sin embargo, la falta de poderes efectivos del Jefe de Estado. Obsérvese cómo hasta el presente dicho cargo siempre ha sido encarnado en una figura militar de relieve, de ahí que en la Jefatura del Estado se encuentre un deseo permanente por parte de las fuerzas armadas de reservarse en última instancia la suprema decisión, así como por las figuras más adictas al Régimen englobadas en el Consejo de Estado.

El *Consejo de Estado* asesora al Presidente en los acontecimientos trascendentales del país. Cuenta con cinco miembros natos y diez vitalicios. Los

miembros natos son los presidentes del Consejo de Ministros, Asamblea Nacional, Cámara Corporativa y Tribunal Supremo de Justicia. Los consejeros vitalicios son «hombres públicos de superior competencia nombrados por el Jefe del Estado».

De enorme consecuencia para la estabilidad política del país fue la unidad que supo preservar el Consejo de Estado cuando el nombramiento de un nuevo Jefe de Gobierno a raíz de la incapacidad de Salazar. Las tensiones en su seno fueron altas. Veamos cómo nos la explica un conocido comentarista británico:

«En el seno del Consejo tenía fuerza el general Santos Costa, que se decía que se esforzaba por el Poder con apoyo en las fuerzas militares y los elementos ultra-conservadores. El profesor Marcello Caetano, también un miembro del Consejo, se mostró un fuerte oponente del general Costa. El nombre de Franco Nogueira fue barajado. Pero era sabido su cansancio por las continuas polémicas internacionales. Permaneció alejado, sin embargo, de las discusiones. Se habló de un triunvirato de Caetano, Kaulza de Arriaga (jefe del programa nuclear y ahora comandante-jefe de Mozambique) y Antúñez Varela (un católico liberal que en años anteriores había presentado su renuncia como ministro de Justicia)... Había, además, otras cuestiones. ¿Adriano Moreira, a pesar de su polémica con Caetano, volvería a ocupar altos cargos, o pudiera ser el general Deslandes, un ex-gobernador general de Angola, un posible Primer Ministro? La total historia no será aún conocida por algún tiempo» (24).

En las conexiones entre el Ejército y la Presidencia de la República debe encontrarse la clave para desentrañar lo que algunos han denominado *círculo vicioso constitucional*. Se señala, en efecto, que no habiendo vías parlamentarias de sustitución del Gobierno (el cual sólo depende del Jefe del Estado) y que el Jefe del Estado se elige por un Colegio electoral que pudiera ser muy bien dominado por el Gobierno a través de la Acción Nacional Popular, entonces el sistema tiende a perpetuar los mismos hombres en el Poder. Esto es desconocer que el Ejército siempre ha tenido gran interés en dejar intactas las facultades decisorias del Jefe del Estado. «Para el nombramiento y dimisión del Jefe del Gobierno —dicen los comentaristas portugueses— el Presi-

(24) Pág. 415, de la obra de HUGH KAY: *Salazar and Modern Portugal*, Londres, 1970, 478 págs. En REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, núm. 176-177, hemos llevado a cabo una amplia recensión de este interesante trabajo.

dente de la República no ha de estar de acuerdo con ningún tipo de votación ni en la Asamblea ni en el Consejo, ni oír a otra persona, y para alejar cualquier tentación de parlamentarismo el artículo 112 acentúa que el Gobierno es de la exclusiva confianza del Presidente de la República, y su conservación en el Poder no depende del destino que tuviesen sus propuestas de ley o cualquier otro tipo de votaciones en la Asamblea Nacional.» Hablando menos teóricamente y más de acuerdo con la realidad social, podríamos indicar que el Presidente no tiene que seguir las directrices ni del Consejo de Estado ni de la Asamblea, pero difícilmente podría prosperar alguna de sus trascendentales decisiones si no contase con el apoyo del Ejército, del cual él mismo es miembro supremo.

La promulgación de las leyes siempre ha de contar con el visto bueno del Presidente de la República. Así, en el párrafo 9.º del artículo 81 de nueva redacción se indica entre las funciones del Presidente la de «promulgar y hacer publicar las leyes y resoluciones de la Asamblea Nacional, así como los Decretos-leyes, los Decretos para el Ultramar y los Decretos reglamentarios, y firmar los restantes Decretos. Las normas mencionadas en este apartado que no sean promulgadas, firmadas o publicadas son jurídicamente inexistentes.» Es de recordar que las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional no pueden ser promulgadas por el Presidente de la República si antes no son «refrendadas por el Presidente del Consejo de Ministros» (pár. 3.º, art. 82).

Frente a lo que esperaba el Gobierno, la revisión constitucional, lejos de debilitar la figura del Jefe del Estado la reforzó, sin acudir como apropiado expediente para su fortalecimiento a la necesidad de una elección directa por sufragio universal.

CONCLUSIONES

Después de dos años y medio de Gobierno por fin pudo ser aprobada la reforma constitucional, que se apresuró en anunciar Marcello Caetano a comienzos de su mandato en 1969. Su política liberalizadora se vio contrarrestada por la existencia de altos cargos que aún siguen la línea férrea trazada por Salazar. Su política de *continuidad y evolución* sigue adelante, más por presiones objetivas de la realidad interna y externa que por auténtico deseo de algunos de sus colaboradores. Entre estas presiones internas podemos destacar la necesidad de adecuar las estructuras políticas a los nuevos cambios económicos y técnicos exigidos por los planes de desarrollo económico. De ahí que en la actualidad muchos de sus ministerios estén dirigidos por hombres que suelen ser calificados de «tecnócratas». Igualmente hay una intención aunque muy lenta, de acercarse a las Comunidades económicas europeas.

lo que supone un mayor contacto entre las Empresas extranjeras y las nacionales, con un mayor intercambio de puntos de vista sobre la necesidad de ciertas reformas administrativas que no estorben el impulso de desarrollo económico.

El fundamental problema con que se encontraba el legislador portugués era la reorganización territorial del país. El proyecto gubernamental de autonomía para aquellos territorios dentro del carácter «unitario» del Estado fue objeto de duros ataques por el ala salazarista de la Acción Nacional Popular. Era un proyecto que, en principio, parecía conducir a Angola y Mozambique a una administración propia que en el futuro quizá tomase un rumbo no perjudicial para las poblaciones portuguesas de dichos territorios. De ahí los duros ataques que recibió por una buena parte de la asociación política oficial. A la propuesta gubernamental se le añadieron muchos detalles, de modo que la reforma constitucional en este sentido fue escasa. Es de advertir que sobre la cuestión de las provincias de Ultramar las divergencias están aumentando en los últimos años. En las elecciones de 1969 se permitió, por primera vez, que se discutiese el modo de organización política y jurídica de estos territorios. Sin embargo, la oposición no se pronunció en favor de una independencia para dichos territorios, sino que se trataba de una cuestión a dilucidar por una Asamblea Nacional democráticamente elegida por sufragio universal y con poderes constituyentes. Esto tuvo ya sus antecedentes en el *Programa para la Democratización de la República* de 1961 en que, respecto al Ultramar, no propone una independencia directa, sino únicamente las libertades para sus poblaciones que la Carta de las Naciones Unidas propone para ellas, la descentralización gubernativa, mejor estatutos laborales, un mayor sistema de educación (en Angola y Mozambique no existen sino dos Universidades, cada una de ellas con unos cuatrocientos estudiantes, a pesar de que sus respectivas poblaciones sobrepasan los cuatro millones de habitantes) (25).

(25) La bibliografía sobre las provincias ultramarinas portuguesas es escasa. Citemos algunas obras: LOBIANO DO REGO: *Patria Morena*, 1959, con una introducción y prefacio de GILBERTO FREYRE; R. DELGADO: *Historia de Angola*, 4 vols. (1948-55); A. LOBATO: *A Expansão Portuguesa em Moçambique*, 1954-60; J. DE OLIVEIRA BOLEO: *Moçambique*, 1951; Instituto Superior de Ciências Sociais e Política Ultramarina, *Moçambique*, Curso de extensão universitária, 1965. Entre los autores extranjeros señalemos: D. BIRMINGHAM: *Trade and Conflict in Angola*, 1966; B. DAVIDSON: *The African Awakening*, 1955; del mismo autor, *Black Mother*, 1961; J. DUFFY: *Portuguese Africa*, 1959; T. OKUMA: *Angola in Ferment*, 1962; J. DUFFY: *Portugal in Africa*, 1962; F. C. C. EGERTON: *Angola in Perspective*, 1957. Respecto a la autonomía a conceder a los órganos de estas provincias el actual Jefe de Gobierno se muestra partidario de una mayor descentralización (*Manual de...*, págs. 126 y 494). También MANUEL LUCENA: «Portugal en Africa», en *Mundo Nuevo*, septiembre-octubre 1969, y NORMAN A. BAILEV: «Local and Community Power in Angola», en *W. P. Q.*, núm. 9, septiembre de 1968, son trabajos interesantes.

La desconfianza de muchos de los miembros de la *Acción Popular* sigue siendo evidente. Durante las discusiones parlamentarias sobre la revisión, un diputado puso de relieve la divergencia que en el futuro se le presentaría al Gobierno: la existente entre los europeístas y los africanistas. El diputado Veiga de Macedo, afirmó, en efecto: «Los partidarios de la integración a toda costa de Portugal en Europa preconizan, como método de acción para alcanzar su objetivo principal, soluciones semejantes a las que son defendidas por aquellos inclinados por una amplia y siempre creciente autonomía, no tanto administrativa como política, para nuestras provincias Ultramarinas. Las dos actitudes son animadas, a pesar de su diversidad de expresión, por un espíritu idéntico: alejamiento del Portugal europeo del africano o alejamiento del Portugal de Ultramar del Portugal europeo.»

Mas aparte de esta división interna sobre el Ultramar, el Gobierno en su proyecto de revisión constitucional tuvo muy presente los constantes ataques a que es sometido por los organismos internacionales. Por otra parte, la postura de la Iglesia no es muy nítida al respecto. Después de una conferencia mantenida en Roma en junio de 1970 por «líderes de los movimientos de liberación de las colonias portuguesas», el Papa Pablo VI recibió el 1 de julio tres de los líderes de dichos movimientos. La radio Vaticana explicaría, poco después, que esta reunión, en la cual los tres líderes habían tomado parte, había sido atendida también por miembros del Comité de los 24 de la ONU y muchos otros delegados de diferentes países, y que la actitud de la Iglesia respecto a la independencia de las nuevas naciones era consistente y bien conocida en los documentos del Concilio Vaticano, encíclicas y discursos del Papa Pablo VI (26).

Respecto a la revisión de la Constitución en lo referente a las libertades individuales, sus efectos todavía no pueden calibrarse debido a que tienen que traducirse en leyes especiales. Pero se ha dado un paso interesante en favor de las mismas. Una primera medida se llevó a cabo en la reforma de las fuerzas policiales y Guardia Republicana a fin de que no se extralimitasen en sus funciones. Ya se ha aprobado una nueva ley de Prensa cuya esencia estriba

(26) *Keesing's Contemporary Archives*, 22-29 de agosto de 1970, pág. 2417. En una nota al Gobierno portugués publicada en Lisboa el 8 de julio, la Santa Sede explica que no tiene trascendencia política la audiencia del Papa a los tres líderes nacionalistas, que fueron recibidos como católicos y cristianos sin referencia a sus funciones políticas. Recuerda, igualmente, que siempre los medios pacíficos han de ser usados, incluso cuando se considera que se tiene la razón. El doctor Caetano anunció el 7 de julio que las relaciones de Portugal con la Santa Sede «retornaban a su usual cordialidad», habiendo dado el Vaticano una satisfactoria explicación de las circunstancias de la audiencia.

en la supresión de la censura previa; o lo que los portugueses, con palabras más suaves, denominan «examen previo». El ponente de la Comisión parlamentaria que la defendió, doctor don Julio Evangelista, declaró, en julio del presente año, que «El examen previo sólo en casos verdaderamente excepcionales y en circunstancias aprobadas por la Asamblea Nacional podrá ser ejercido... Conságrase, de este modo, el principio de la responsabilidad *a posteriori*, el cual sustituye al proceso de verificación preventiva.»

ANTONIO E. GONZALES

R É S U M É

Bien qu'aux élections de 1969 tous les sièges de l'Assemblée Nationale portugaise furent occupés par des membres de l'Acción Nacional Popular (antérieurement dénommée Union Nationale), existait cependant une certaine crainte de ce que le projet gouvernemental de réforme de la constitution de 1933 ne soit pas approuvé. Après une série de vicissitudes et de débats agités pendant lesquels l'unité même de l'Acción Nacional Popular se vit en danger, le projet gouvernemental fut approuvé dans sa presque totalité.

Le principales objections de l'Assemblée au projet se réfèrent surtout à la "décentralisation politique régionale" préconisée par le Chef du Gouvernement, Docteur Marcello Caetano. Les parlementaires portugais montrèrent une sensibilité excessive dans tout ce qui concernait le caractère "unitaire" de l'Etat. Beaucoup d'entre eux considérèrent que la "décentralisation régionale" apporterait une telle division de l'Etat qu'il ne serait plus possible de continuer à parler d'Etat "unitaire", l'une des principales pierres de touche du Régime corporatif. De là vient la non-acceptation de la thèse décentralisatrice. Mais la thèse gouvernementale triompha enfin quand fut établi bien clairement que l'exercice de la souveraineté nationale correspondait aux organes politiques suprêmes résidant à Lisbonne.

De nombreux commentaristes opinent que l'«autonomie politique» limitée, conférée aux territoires d'outre-mer par la réforme constitutionnelle approuvée en 1971 se maintiendra sur un plan théorique mais que dans la pratique l'Administration Publique portugaise continuera à être aussi centralisée que par le passé. Cependant tous les indices contribuent à nous faire penser, qu'avec le temps, les populations portugaises des territoires africains, spécialement d'Angola et de Mozambique prendront peu à peu toutes les responsabilités inhérentes à leurs administrations régionales autonomes.

Mise à part la question des "régions autonomes" qui suscitèrent des débats

véritablement passionnés entre "africanistes" et "européistes", tout ce qui concernait le régime juridique des libertés individuelles fut également l'objet d'une ample discussion. Il y eut des groupes de députés qui présentèrent des propositions très avancées pour le rétablissement des libertés individuelles, du moins telles qu'elles sont conçues dans les pays Occidentaux. Cependant le projet gouvernemental fut approuvé face aux protestations "progressistes". Le dit projet plaide pour des principes qui maintiennent les droits individuels propres aux pays Occidentaux européens. Mais l'exercice de tels droits est soumis à de fortes restrictions gouvernementales. Ces restrictions seront recueillies dans les lois spéciales qui complètent les préceptes constitutionnels promulgués.

Pour le moment n'a pas été considéré opportun le retour au système d'élection directe par suffrage universel du Chef de l'Etat. Il nous faut signaler que dans quelques occasions l'actuel Chef du Gouvernement s'est montré partisan de l'élection directe du chef de l'Etat, mais qu'étant donné les circonstances actuelles il pense qu'un changement de la procédure d'élection serait totalement inopportun. Cette procédure, comme on le sait, consiste en l'élection du Chef de l'Etat par un collège électoral qui englobe les autorités politiques supérieures du pays.

La réforme constitutionnelle a respecté le régime corporatif, bien qu'en lui accordant plus de flexibilité et de représentativité. Dans le régime corporatif le principe de l'ordre prime sur celui des libertés individuelles. L'organisation corporative a principalement pour but de remplacer, d'une part, les luttes de classe, et d'autre part d'intégrer les groupes de pression dans une organisation qui assure la collaboration et la conciliation des intérêts. Elle se base sur le principe que les intérêts patronaux et les intérêts des salariés ne sont pas contradictoires sinon solidaires. L'article 39 de la Constitution, maintenant réformé, souligne, suivant cette idéologie, que: "Les divergences collectives dans les relations de travail seront résolues selon les termes de la loi, par conciliation ou par arbitrage, n'étant pas permise la suspension des activités par aucune des parties quelle qu'elle soit, dans le but de faire prévaloir les intérêts respectifs."

La réforme constitutionnelle de 1971 s'est orientée vers un renforcement des pouvoirs de l'Assemblée Nationale, élue par suffrage universel, au préjudice des pouvoirs de la Chambre Corporative. Mais dans la pratique tout continue peut-être comme jusqu'à présent. Mais le fait est que d'un point de vue théorique d'interprétation de l'actuelle réforme constitutionnelle, on ne peut déjà plus dire que le régime portugais compte encore avec un "système imparfait à deux chambres". Il s'agit simplement d'un régime dont le

pouvoir législatif repose sur le Gouvernement et sur une chambre délibérante unique, l'Assemblée Nationale, fase à la tradition constitutionnelle portugaise qui a toujours adopté le bi-caméralisme.

S U M M A R Y

Despite the fact that in the 1969 elections all the seats of the Portuguese National Assembly were taken by members of Accção Nacional Popular (previously called Unión Nacional) there were certain fears that the bill for the reform of the 1933 Constitution would not be passed. After a series of vicissitudes and heated debates, in the course of which the very unity of Accção Nacional Popular found itself in danger, the bill was passed with very few alterations.

The major objections of the Assembly concerned the "regional political decentralization" advocated by the head of the Government, Doctor Marcello Caetano. The Portuguese Parliament were oversensitive about the "unitary" nature of the State. Many of its members felt that "regional decentralization" would involve such a division of the State that it would no longer be possible to go on talking of a "unitary" State, which was one of the principles of the Regimen corporativo. This is why it would not accept the idea of decentralization. But the line taken by the Government was to win through in the end when it became clear that the exercise of national sovereignty would remain with the highest political organs in Lisbon.

Many observers consider that the limited "political autonomy" granted to the Overseas Territories by the constitutional reform of 1971 will not move beyond the field of theory and that in practice the Portuguese Administration will continue to be as centralized as it has always been. All the signs lead one to think, however, that with time the Portuguese populations of the African territories, especially those of Angola and Mozambique, will little by little take over all the responsibilities inherent in autonomous regional administration.

Apart from the question of the "autonomous regions", which triggered off passionate debates between the supporters of the "African" and "European" standpoints, the legal framework of individual liberties was also the object of long discussion. There were groups of deputies that presented most advanced proposals for the re-establishment of individual liberties, at least as these are conceived in the West. The Government's bill triumphed over the "progressive" protests, however. This bill affirms the principle of individual rights as these are understood in the countries of Western Europe, though the

exercise of such rights is subjected to heavy government restrictions. These restrictions take the shape of special laws to complement the constitutional precepts declared.

For the time being it has not been considered opportune to return to the system of direct election of the Head of State by universal suffrage. It should be pointed out that on occasion the present Head of the Government has shown himself to be more in favour of the direct election of the Head of State. In his view, however, it would not be advisable to change the system of election in the present circumstances. This system, as is well known, consists in the election of the Head of State by the highest political authorities in the country.

The constitutional reform respected the corporative regime although it made it more flexible and representative. In the corporative system the principle of order takes precedence over that of individual liberties. It aims chiefly at providing a substitute for the class struggle on the one hand and at integrating the pressure groups in an organization that will ensure cooperation and conciliation of interests on the other. It is based on the belief that the interests of employer and employee are not contradictory but mutual. Article 39 of the Constitution, which has now been modified, is to the point here: "Labour disputes will be settled according to law, by agreement or arbitration, suspension of activities by either of the parties for the purpose of achieving its particular aims being forbidden."

The constitutional reform of 1971 reinforced the powers of the National Assembly, elected by universal suffrage, to the detriment of the powers of the Corporative Chamber. But perhaps in practice everything goes on as usual. Certainly, from the theoretical point of view, after the passing of the Constitutional reform bill it can no longer be said that the Portuguese regime has an "imperfect two-chamber system". What we have here is a regime in which the power of the legislative lies with the Government and one deliberately single chamber, the National Assembly, in opposition to the traditional Portuguese constitution which had always adopted the two-chamber system.

1. 11月11日 星期四

2. 11月12日 星期五

3. 11月13日 星期六

4. 11月14日 星期日

5. 11月15日 星期一

6. 11月16日 星期二

7. 11月17日 星期三

8. 11月18日 星期四

9. 11月19日 星期五

10. 11月20日 星期六

11. 11月21日 星期日

12. 11月22日 星期一

13. 11月23日 星期二

14. 11月24日 星期三

15. 11月25日 星期四

16. 11月26日 星期五

17. 11月27日 星期六

18. 11月28日 星期日

19. 11月29日 星期一

20. 11月30日 星期二