

# EL CONSEJO DE LA REVOLUCION Y LA COMISION CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES (1976-1983)

Por ARMINDO RIBEIRO MENDES

## SUMARIO

I. EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES EN EL PERÍODO ANTERIOR A LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA PORTUGUESA DE 1976. LA SITUACIÓN HASTA LA REVOLUCIÓN DE 1974.—II. EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES DESPUÉS DE LA REVOLUCIÓN DEL 25 DE ABRIL DE 1974.—III. EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA PORTUGUESA DE 1976. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA VIGENTE HASTA LA PRIMERA REFORMA CONSTITUCIONAL (1982).—IV. RELACIONES ENTRE EL CONSEJO DE LA REVOLUCIÓN Y LA COMISIÓN CONSTITUCIONAL EN EL EJERCICIO DE SUS RESPECTIVAS COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES.—V. LA COMISIÓN CONSTITUCIONAL Y EL CONTROL CONCRETO.—VI. CONCLUSIONES.

### I. EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES EN EL PERIODO ANTERIOR A LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA PORTUGUESA DE 1976. LA SITUACION HASTA LA REVOLUCION DE 1974

1. Las Constituciones de la Monarquía liberal portuguesa del siglo XIX no preveían ninguna forma de control de constitucionalidad de las leyes por los tribunales, aunque la cuestión hubiera sido discutida vivamente al final del siglo, a propósito de los decretos dictatoriales del Poder Ejecutivo (1).

---

(1) Véase JORGE MIRANDA: *Manual de Direito Constitucional*, I, tomo II, 2.ª edición revisada, Coimbra, 1983, págs. 326 y sigs.; del mismo autor, «Contributo para

2. Fue con la primera Constitución republicana de 1911 cuando se confió al Poder Judicial el control de constitucionalidad de las leyes. Según el artículo 63 de esa Constitución,

«el Poder Judicial, siempre que, en el curso de un proceso, cualquiera de las partes impugne la validez de la ley o de las disposiciones emanadas del Poder Ejecutivo que hubieren sido invocadas, apreciará su legitimidad constitucional o conformidad con la Constitución y los principios en ella consagrados.»

Por influencia de la Constitución norteamericana y la Constitución brasileña de 1891, se acogía un sistema difuso o no concentrado de control de constitucionalidad de las leyes (2).

3. Con la Constitución de 1933, el régimen corporativo que se denominó «Estado nuevo» no abolió completamente el principio de control judicial de la constitucionalidad de las leyes.

En el texto que entró en vigor el 11 de abril de 1933, en su artículo 122 se establecía que «en el curso de un proceso no pueden los tribunales aplicar leyes, decretos o cualquier otra disposición que infrinja lo dispuesto en esta Constitución o contravengan los principios en ella consignados». Los párrafos primero y segundo restringían fuertemente la extensión del principio, en la medida en que atribuían con carácter exclusivo a la Asamblea Nacional, compuesta por diputados pertenecientes al partido único, la apreciación de la constitucionalidad formal y orgánica de las reglas de Derecho emanadas de los órganos de soberanía. En el caso de que fuera declarada la inconstitucionalidad de las normas por este órgano parlamentario, a iniciativa propia o del Gobierno, la Asamblea Nacional tenía poder de determinar los efectos de la inconstitucionalidad sin perjuicio, sin embargo, de las situaciones creadas por los casos juzgados. En la reforma constitucional de 1971, después de la muerte de Salazar, se mantuvo el sistema primitivo, aunque se preveyese en el párrafo primero del artículo 123 la posibilidad de concentración en alguno o algunos tribunales de la competencia para la

---

uma Teoria da Inconstitucionalidade», suplemento VII de la *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, 1968, págs. 111 y sigs., y MIGUEL GALVÃO TELLES: «A Concentração de Competência para o conhecimento jurisdicional da inconstitucionalidade das leis», en *O Direito*, año 103, 1971, págs. 133 y sigs.

(2) Véase MARNOCO y SOUSA: *Constituição Política da República Portuguesa. Comentário*, Coimbra, 1913, págs. 581 y sigs., y J. M. MAGALHÃES COLLAÇO: *Ensaio sobre a Inconstitucionalidade das Leis no Direito Português*, Coimbra, 1915, págs. 101 y sigs.

apreciación de la inconstitucionalidad de las normas, en los casos no reservados a la Asamblea Nacional, pudiendo entonces conferir a las decisiones de estos tribunales fuerza obligatoria general (3). Desde el punto de vista de la práctica constitucional, el control de constitucionalidad de las leyes en el Estado corporativo de Salazar y Marcello Caetano no tuvo ninguna relevancia, lo que no es extraño dado el carácter antidemocrático y antiliberal del régimen (4).

## II. EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES DESPUES DE LA REVOLUCION DEL 25 DE ABRIL DE 1974

4. La Revolución del 25 de abril de 1974 fue llevada a cabo por el Movimiento de las Fuerzas Armadas y siendo su propósito el de restablecer la libertad y la democracia, transformando a Portugal en un Estado de Derecho.

Las leyes constitucionales publicadas después de la Revolución, tanto a iniciativa de la Junta de Salvación Nacional como posteriormente del Consejo de la Revolución (a partir de marzo de 1975), se limitaron a hacer referencia a un control político de constitucionalidad, aunque permaneciese en vigor el artículo 123 de la Constitución de 1933, continuando encomendado genéricamente a los tribunales el control de constitucionalidad de las leyes, ahora sin la limitación derivada de la reserva de control de constitucionalidad formal y orgánica de las normas contenidas en las fuentes de

---

(3) La forma concentrada de control de las leyes fue experimentada, en lo relativo a las colonias portuguesas, entre 1933 y 1974, correspondiendo al Consejo Ultramarino la tarea de apreciar la constitucionalidad de las normas. El sistema fue de dudosa constitucionalidad hasta la reforma de 1971. Véase la base LXVI de la última Ley Orgánica de Ultramar (Ley núm. 5/72, de 23 de junio de 1972), donde se preveía la creación de un incidente de inconstitucionalidad a dirimir como cuestión preliminar por el Consejo Ultramarino, teniendo la declaración de inconstitucionalidad fuerza vinculante general. Sobre el control de constitucionalidad de las leyes en Ultramar, véase el estudio de ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA: «Da Fiscalização da Constitucionalidade das Leis no Ultramar», separata de la *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, 1966, y también MARCELLO CAETANO: *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional* (con la colaboración de M. GALVÃO TELLES), 6.ª ed., Lisboa, 1972, II, páginas 683 y sigs.

(4) Uno de los raros casos de estimación de la inconstitucionalidad de una norma se produjo en 1973. Véase la decisión del doctor RICARDO DA VELHA, entonces juez del 2.º juicio correccional de Lisboa, publicada en la *Revista de Direito e Estudos Sociais*, año XIX (1972), págs. 379 y sigs., comentada por JORCE MIRANDA (págs. 397 y sigs.).

Derecho más importantes correspondiente a la Asamblea Nacional del régimen precedente. Además, ya en 1975 Jorge Miranda sostenía que no solamente en virtud de la vigencia del citado artículo 123 de la Constitución del régimen depuesto, sino a la luz de los principios y objetivos del programa del Movimiento de las Fuerzas Armadas, se debía tener por sentado que los tribunales tenían poder de control de constitucionalidad material, formal u orgánica de todas las normas jurídicas (5).

5. A partir de 1975, la Asamblea Constituyente se ocupó de la redacción de la Constitución de la República Portuguesa, habiendo los partidos concluido con el Movimiento de las Fuerzas Armadas un compromiso orientado a su traducción en la ley fundamental, no solamente en materia doctrinal, con la aceptación del principio socialista, sino también en materia de organización de los órganos de soberanía durante un período de transición de tres a cinco años (primera Plataforma o Pacto de Acuerdo constitucional de 13 de abril de 1975) (6).

6. Pero el nuevo sistema de control de constitucionalidad sólo fue definitivamente delineado un año más tarde, cuando se celebró entre el Movimiento de las Fuerzas Armadas y los cinco partidos representados en la Asamblea Constituyente el segundo Pacto o la segunda Plataforma de Acuerdo constitucional, el 26 de febrero de 1976 (7). Es en este momento cuando queda definido que el Consejo de la Revolución continuará siendo un órgano de soberanía con funciones de control de constitucionalidad de las leyes, tanto de forma preventiva como de forma sucesiva o represiva, e incluso de recomendación de la publicación de las normas necesarias para el cumplimiento de las normas constitucionales, de cara a evitar la inconstitucionalidad por omisión (8). En el segundo Pacto surge por primera vez la referencia a una

---

(5) En «A Revolução de 25 de Abril e o Direito Constitucional», separata del *Boletim do Ministério da Justiça*, Lisboa, 1975, págs. 99-100.

(6) Sobre el proceso de elaboración del texto constitucional por la Asamblea Constituyente, véase JORGE MIRANDA: *A Constituição de 1976. Formação, estrutura, princípios fundamentais*, Lisboa, 1978, págs. 13 y sigs.

(7) Otorgaron el segundo Pacto, por el Movimiento de las Fuerzas Armadas, el Presidente de la República, general Francisco da Costa Gomes, y los Partidos Socialista, Popular Democrático (hoy Partido Social-Demócrata), el Centro Democrático-Social, Comunista y el Movimiento Democrático Portugués (MDP/CDE). No lo firmó la Unión Democrática Popular (UDP).

(8) El texto de la segunda Plataforma puede verse en J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA: *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, 1980, págs. 551 y 559. En la parte que se ocupa del Consejo de la Revolución en el núm. 3.

Comisión constitucional, órgano de consulta obligatoria para el Consejo de la Revolución en el ámbito de control de inconstitucionalidad por acción u omisión en el plano abstracto y con funciones de tribunal de recurso en última instancia en cuestiones de constitucionalidad.

III. EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA PORTUGUESA DE 1976. DESCRIPCION DEL SISTEMA VIGENTE HASTA LA PRIMERA REFORMA CONSTITUCIONAL (1982)

7. Hasta el 30 de septiembre de 1982 permaneció en vigor el texto primitivo de la Constitución de la República Portuguesa de 1976. En esa fecha entró en vigor la ley constitucional número 1/82, de 30 de septiembre, que aprobó la primera reforma constitucional. En esa misma fecha se extinguió el Consejo de la Revolución. Curiosamente, la Comisión constitucional se mantuvo hasta la entrada en funcionamiento del Tribunal Constitucional, lo que ocurrió el 6 de abril de 1983 (9). De aquí que se analice en este artículo el período de 1976 a 1983.

8. El título primero de la parte cuarta de la Constitución, bajo el epígrafe «Garantía de la Constitución», regulaba en su capítulo primero la materia de control de constitucionalidad y en su capítulo segundo la Comisión constitucional (arts. 277 a 285).

9. El Consejo de la Revolución, en cuanto órgano de soberanía, estaba consagrado en los artículos 142 a 149 de la Constitución. Desempeñaba funciones de Consejo del Presidente de la República y de garante no sólo del normal funcionamiento de las instituciones democráticas, sino también del cumplimiento de la Constitución y de fidelidad al espíritu de la Revolución portuguesa del 25 de abril de 1974 (art. 142). En materia militar desempeñaba las funciones de órgano político y legislativo. El Consejo de la Revolu-

---

(9) El número 3 del artículo 246 de la Ley constitucional número 1/82 dispuso que «hasta la entrada en funcionamiento del Tribunal Constitucional se mantendría en funciones la Comisión constitucional, con su actual composición, para el ejercicio de las competencias previstas en el actual artículo 282 de la Constitución, que se mantendría mientras tanto en vigor». Esto supuso que el miembro del Consejo de la Revolución que presidía la Comisión constitucional, teniente coronel Ernesto Melo Antunes, continuase en funciones en la Comisión constitucional una vez extinguido el Consejo de la Revolución. La Comisión constitucional mantuvo solamente funciones de tribunal de control concreto de las normas estimadas inconstitucionales.

ción estaba compuesto por el Presidente de la República y por diferentes entidades militares (el jefe y subjefe del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas, los jefes de Estado Mayor de las tres Armas de las Fuerzas Armadas, el Primer Ministro, cuando fuese militar, y catorce oficiales, siendo ocho del Ejército de Tierra, tres de la Fuerza Aérea y tres de la Marina, designados por sus respectivas Armas). Era, por tanto, un órgano político-militar que representaba al Movimiento de las Fuerzas Armadas en la organización del Estado. El artículo 3, número 2, de la Constitución hacía referencia a la participación del Movimiento de las Fuerzas Armadas, «en alianza con el pueblo, en el ejercicio de la soberanía».

10. En los términos del artículo 146 de la Constitución de 1976, competía al Consejo de la Revolución en sus funciones de garante del cumplimiento de la Constitución:

a) Pronunciarse, por iniciativa propia o a petición del Presidente de la República, sobre la constitucionalidad de cualquier disposición antes de ser promulgada (control preventivo de la constitucionalidad por acción).

b) Velar por la emisión de las medidas necesarias para el cumplimiento de las normas constitucionales, pudiendo a tal efecto formular recomendaciones (control de constitucionalidad por omisión).

c) Apremiar la inconstitucionalidad de cualquier disposición publicada y declarar la inconstitucionalidad con eficacia general obligatoria, en los términos del artículo 281 (control abstracto y sucesivo o *a posteriori* de constitucionalidad por acción).

En el desempeño de estas funciones, el Consejo de la Revolución tenía que solicitar el dictamen, aunque meramente consultivo, de la Comisión constitucional.

11. Por su parte, la Comisión constitucional era un órgano presidido por un miembro del Consejo de la Revolución, designado por este Consejo, que disponía de un voto de calidad, y por ocho miembros, teniendo cuatro de ellos que ser jueces (uno designado por el Tribunal Supremo y tres por el Consejo Superior de la Magistratura, de los cuales uno había de ser juez de segunda instancia y los otros dos jueces de primera instancia) y siendo los cuatro restantes ciudadanos de reconocido prestigio, uno designado por el Presidente de la República, otro por la Asamblea de la República y dos por el Consejo de la Revolución (art. 283) (10). Todos los miembros de la Comi-

---

(10) Respecto a los ciudadanos de reconocido prestigio, sólo se exigía la cualidad de jurista a uno de los dos vocales designados por el Consejo de la Revolución. En la

sión constitucional eran «independientes e inamovibles y en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales» gozaban de las garantías de imparcialidad y de irresponsabilidad propias de los jueces (art. 283, núm. 3).

12. Veamos cómo la Constitución delineaba el sistema de control de constitucionalidad de las normas.

Hay que distinguir desde ahora el control de las normas en el plano preventivo y en el plano sucesivo o *a posteriori* abstracto o el control de inconstitucionalidad por un lado y el control sucesivo concreto de constitucionalidad por otro. En los primeros supuestos, la apreciación de inconstitucionalidad correspondía al Consejo de la Revolución, una vez oído el dictamen de la Comisión constitucional. En el segundo caso, el control de constitucionalidad correspondía a todos los tribunales, en los términos del artículo 207 de la Constitución, artículo que establecía que «en el curso de un proceso no pueden los tribunales aplicar normas inconstitucionales, compitiéndoles, a este efecto, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 282, apreciar la existencia de inconstitucionalidad». En el control concreto, sin embargo, no se mantenía en toda su extensión el carácter difuso del control de constitucionalidad de manera diferente a lo que sucedía en la Constitución de 1911. La decisión de cualquier tribunal que se rehusara a aplicar una norma fuente principal de Derecho (ley, decreto-ley, decreto reglamentario, decreto regional o disposición equiparable) con fundamento en su posible inconstitucionalidad era susceptible de recurso, obligatorio, en cuanto al Ministerio Fiscal, y restringido a la cuestión de inconstitucionalidad, que había de interponer ante la Comisión constitucional, la cual juzgaría como tribunal de última instancia y de forma definitiva el caso concreto. El artículo 282 de la Constitución exigía que en este caso se hubiesen agotado los recursos ordinarios correspondientes. Era posible el recurso ante la Comisión constitucional respecto a las decisiones de los tribunales que aplicasen una norma anteriormente considerada inconstitucional por aquella Comisión. Respecto a las decisiones de los tribunales que estimasen inconstitucionales normas jerárquicamente inferiores, eran irrecurribles ante la Comisión constitucional (artículo 282, núm. 3) (11).

---

realidad, todos los miembros de la Comisión constitucional, a excepción de su presidente, fueron siempre juristas.

(11) La regulación de estos recursos se encontraba en la norma orgánica de la Comisión constitucional, decreto-ley núm. 503-F/76, de 30 de junio. Sobre esta materia, véase JOSÉ DURÃO BARROSO: «O Recurso para a Comissão Constitucional. Conceito e estrutura», en *Estudos sobre a Constituição*, 3.º, Lisboa, 1979, págs. 707 a 722.

13. Respecto a los casos del primer grupo, nos limitaremos a indicar que el control preventivo de constitucionalidad incidía sobre todas las disposiciones (decretos de la Asamblea de la República, decretos-leyes del Gobierno, decretos de aprobación de los tratados internacionales) destinadas a ser promulgadas y sancionadas por el Presidente de la República (12). La iniciativa correspondía al Consejo de la Revolución o al Presidente de la República (art. 277). En el caso de que el Consejo de la Revolución se pronunciara por la inconstitucionalidad de la norma o normas enviadas para promulgación o sanción, el Presidente de la República debía ejercer el derecho de veto. Sólo respecto a los decretos de la Asamblea de la República se preveía la posibilidad de promulgación siempre que este órgano aprobase de nuevo el texto vetado por inconstitucionalidad por mayoría de dos tercios de los diputados presentes (art. 278, núm. 2). Era posible el control preventivo de constitucionalidad de los decretos regionales de Madeira y Azores a iniciativa del Ministro de la República (art. 235, núm. 4).

14. Respecto a la inconstitucionalidad por omisión, la iniciativa correspondía solamente al Consejo de la Revolución, una vez oída la Comisión constitucional, a través de recomendación a los órganos legislativos para la emanación en tiempo razonable de las medidas legislativas necesarias para hacer efectivas las normas constitucionales (art. 279). Durante la vigencia de la versión primitiva de la Constitución, el Consejo de la Revolución hizo solamente dos recomendaciones en materia de control de inconstitucionalidad por omisión (13).

15. El control sucesivo y abstracto de constitucionalidad por acción constituyó el área de mayor actividad del Consejo de la Revolución. Competía al Consejo de la Revolución, una vez emitido el dictamen de la Comisión constitucional, la apreciación y declaración con eficacia obligatoria general de cualquier disposición, a instancia del Presidente de la República, del pre-

---

(12) En el sentido de que se debía dar prevalencia a lo dispuesto en el artículo 146 a) de la Constitución, incluyendo todas las disposiciones carentes de sanción del Presidente de la República, véase J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, *Const.*, 1.ª edición, pág. 308.

(13) Se trataba de la resolución núm. 105/77 (publicada en el *Diario de la República*, serie I, de 16 de mayo de 1977), en que el Consejo de la Revolución recomendó a la Asamblea de la República la emisión de las medidas legislativas necesarias para hacer efectiva la norma constitucional que prohíbe las organizaciones de ideología fascista, y de la resolución núm. 56/78 (publicada en el *Diario de la República*, serie I, de 18 de abril de 1978), en que se recomendaba al Gobierno la adopción de las medidas legislativas relativas al contrato de servicio doméstico. Se produjeron otras tres iniciativas, pero no se tradujeron en recomendaciones.



sidente de la Asamblea de la República, del Primer Ministro, del Defensor del Pueblo, del Fiscal General del Estado o en los casos previstos en el número 2 de artículo 229, a instancia de las Asambleas regionales de Azores y Madeira, las dos regiones autónomas previstas en la Constitución (art. 281). Además de ello, el Consejo de la Revolución podía declarar, con eficacia general obligatoria, la inconstitucionalidad de una norma estimada inconstitucional en tres casos concretos por la Comisión constitucional.

16. Intentando sintetizar, citaremos a Gomes Canotilho y Vital Moreira respecto al carácter complejo del sistema de los órganos de control de constitucionalidad en el primer período de vigencia de la Constitución de 1976 anterior a la reforma constitucional de 1982:

«Son tres los órganos de control de constitucionalidad: el Consejo de la Revolución, la Comisión constitucional y los tribunales (todos y cada uno de los tribunales). El primero tiene competencia exclusiva sobre el control de inconstitucionalidad por omisión, sobre el control preventivo y el control abstracto. La segunda colabora consultivamente en todas las atribuciones del Consejo de la Revolución y juzga en última instancia, mediante recurso de las decisiones de los tribunales, en sede de control incidental y concreto. Los Tribunales deciden en las cuestiones de constitucionalidad planteadas en cada caso *sub iudice*, pero únicamente juzgan con carácter definitivo en ciertos casos» (14).

#### IV. RELACIONES ENTRE EL CONSEJO DE LA REVOLUCION Y LA COMISION CONSTITUCIONAL EN EL EJERCICIO DE SUS RESPECTIVAS COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES

17. Más que el puro análisis técnico-jurídico sobre un sistema de control que pertenece al pasado, interesa en este momento analizar el modo cómo fue aplicado en la práctica constitucional en el período de 1976 a 1982.

(14) *Constituição Política da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, 1980, página 478. Estos autores destacan la circunstancia de que la Asamblea de la República tiene también como misión «vigilar el cumplimiento de la Constitución» [art. 165 a) de la Constitución]. Sobre el sistema de control de constitucionalidad en este primer período véase, además de los autores citados, JORGE MIRANDA: *Manual de Direito Constitucional*, vol. I, tomo II, 1.ª ed., Coimbra, 1981, págs. 624 y sigs.; J. J. GOMES CANOTILHO: *Direito Constitucional*, I, 2.ª ed., Coimbra, 1980, págs. 459 y sigs., y MARCELO REBELO DE SOUSA: *Direito Constitucional*, I, Braga, 1979, págs. 459 y sigs.

Debe llamarse la atención sobre el hecho de que el Consejo de la Revolución haya permanecido durante este período sustancialmente inalterado en su composición, principalmente porque no se produjo ninguna sustitución entre los catorce oficiales representantes de las tres Armas de las Fuerzas Armadas, aunque dos de ellos pasaron a desempeñar otras funciones. La Comisión constitucional, sin embargo, conoció varias sustituciones entre sus ocho vocales, pudiendo decirse que en el momento de su extinción solamente su presidente y uno de sus vocales se habían mantenido en funciones durante los casi siete años de su existencia (15).

18. En el único estudio publicado sobre la actividad global de la Comisión constitucional, de Miguel Lobo Antunes, es imposible establecer la correspondencia entre las fluctuaciones de la composición del órgano, derivadas de las sustituciones de sus vocales, con los cambios importantes en su jurisprudencia. Y señala este autor:

«Así, y solamente como ejemplo, la tercera y la cuarta versiones de los proyectos de modificación de la ley de delimitación de sectores de propiedad de los medios de producción, versiones iguales en su articulado, fueron ambas consideradas constitucionales por cinco votos contra cuatro, aunque entre la apreciación de una y de otra por la Comisión constitucional habían sido sustituidos seis de sus vocales» (16).

Además, en ambos casos el Consejo de la Revolución se apartó del dictamen de la Comisión constitucional, considerando las disposiciones materialmente inconstitucionales, tal como era sostenido en ambos casos por la corriente minoritaria en el seno de la Comisión constitucional, impidiendo así que fueran promulgadas (17). La composición de la Comisión influyó, sin

---

(15) En rigor, sólo el presidente de la Comisión constitucional se mantuvo en funciones durante todo el tiempo de funcionamiento de este órgano. El otro miembro, Costa Aroso, sólo formó parte de la Comisión en mayo de 1977, dado que el órgano que designaba a los magistrados de los tribunales de primera y segunda instancia, el Consejo Superior de la Magistratura, sólo se constituyó a principios de 1977. Sobre la composición de la Comisión constitucional a lo largo de su existencia véase MIGUEL LOBO ANTUNES: «A fiscalização da constitucionalidade das leis no primeiro período constitucional: a Comissão Constitucional», en *Análise Social*, vol. XX (81-82), 1984, tomos 2.º y 3.º, pág. 311.

(16) *Estudo*, pág. 311.

(17) La primera disposición era un decreto del Gobierno de Alianza Democrática, presidido por Francisco Sa Carneiro. El segundo era un decreto de la Asamblea de

embargo, un cambio de orientación en el ámbito del control concreto, en lo relativo a la constitucionalidad de la llamada investigación preliminar en el proceso penal, con ocasión de la entrada de tres jueces en mayo de 1977 (18).

19. De modo general, puede decirse que en el ámbito de control abstracto, de carácter preventivo o sucesivo, el Consejo de la Revolución siguió el parecer emitido por la Comisión constitucional. Durante su existencia, la Comisión constitucional elaboró 213 dictámenes. Respecto a 200 de ellos, el Consejo de la Revolución deliberó en conformidad con el parecer de la Comisión. Solamente en trece casos, es decir, en un 6,1 por 100 del total, este órgano político-militar se apartó de la orientación de la Comisión constitucional, esto es, no siguió en su totalidad las conclusiones de esos dictámenes. Y es interesante hacer referencia a que, respecto a esos trece casos, solamente en diez se apartó significativamente de la posición mayoritaria de la Comisión, principalmente en asuntos políticamente candentes. Por otro lado, en ocho de las trece veces señaladas en que el Consejo de la Revolución se apartó del dictamen de la Comisión constitucional, los pareceres de ésta fueron obtenidos por cinco votos contra cuatro, lo que al menos pone de manifiesto que en esos casos la decisión del Consejo de la Revolución tenía sólidas bases jurídico-constitucionales. Lo que obviamente no impide que la resolución del Consejo se haya fundado sobre todo en consideraciones de orden político (19).

20. En los casos de divergencia conviene destacar que en algunos de ellos estaban en causa problemas de orden eminentemente militar, lo que estaba en relación con el pasado reciente y con las repercusiones del proceso político sobre la institución militar. Así, a propósito de disposiciones anteriores a la Constitución de 1976, que castigaban a los militares implicados

---

la República cuando era primer ministro Francisco Pinto Balsemão. Véanse los Pareceres núms. 13/80 y 23/81, en *Pareceres da Com. Constituc.*, vol. 12, Lx, 1982, páginas 109 y sigs., y vol. 16, Lx, 1983, págs. 215 y sigs.

(18) MIGUEL LOBO ANTUNES: *Estudo*, cit., pág. 311 y nota 5 (aquí se refiere a los Acuerdos núms. 6 y 39, publicados en «Apéndice» al *Diario de la República*, respectivamente, de 6 de junio y 30 de diciembre de 1977).

(19) MIGUEL LOBO ANTUNES: *Estudo*, cit., pág. 324. Curiosamente, en un caso de disposición de nacionalización de las acciones que la República Popular de Angola poseía en una sociedad de diamantes en Portugal, el Consejo de la Revolución se apartó del dictamen de la Comisión constitucional (mayoría de cinco contra cuatro), habiendo afirmado que no se pronunciaba «por consideraciones de orden político» por la inconstitucionalidad en sede de control preventivo (Resolución núm. 81/80, en *Pareceres*, vol. 11, pág. 103).

en movimientos revolucionarios (de 11 de marzo y de 25 de noviembre de 1975), el Consejo de la Revolución consideró en 1978, siguiendo la opinión minoritaria de la Comisión, que carecía de competencia para declarar la inconstitucionalidad de normas individuales y concretas (20), aunque hubiese estimado inconstitucionales normas de carácter general y abstracto de las mismas disposiciones. En 1981, el Consejo de la Revolución se abstuvo de declarar la inconstitucionalidad material de normas de disposiciones legales emanadas del propio Consejo de la Revolución sobre ejercicio de derechos sindicales en los establecimientos fabriles de las Fuerzas Armadas o de reglamentos de autoridades de la jerarquía militar, no obstante el dictamen en sentido de inconstitucionalidad material de una de ellas fuera adoptado con el voto de siete de los miembros de la Comisión, incluyendo su presidente (21). Por último, a finales de 1981 el Consejo de la Revolución no se pronunció por la inconstitucionalidad de las normas de un decreto-ley aprobado por aquel órgano y que extinguía el fondo de defensa militar de Ultramar (fondo financiero creado en el régimen anterior y que era gerenciado por la jerarquía militar); no obstante, siete de los votos de los miembros de la Comisión se habían pronunciado en el sentido de la declaración de inconstitucionalidad del artículo 3 de la disposición. Este caso fue además curioso porque la declaración de inconstitucionalidad partió del propio Gobierno, siendo primer ministro el doctor Francisco Sa Carneiro, y se explica en el contexto de una estrategia de enfrentamiento entre la alianza democrática y el Presidente de la República, general Ramalho Eanes, durante la campaña electoral para las elecciones presidenciales del 7 de diciembre de 1980. En el momento en que el dictamen número 36/81 de la Comisión fue votado, el doctor Sa Carneiro había fallecido y el ambiente de enfrentamiento había disminuido notablemente de intensidad. Sea como fuere, el Consejo de la Revolución se rehusó a pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de su propia disposición (22).

---

(20) Véase Resolución núm. 24/78 y Parecer núm. 3/78, en *Pareceres*, vol. 4, 1979, págs. 272 y 221 y sigs., respectivamente.

(21) Resolución núm. 211/81 y Parecer núm. 17/81, en *Pareceres*, vol. 16, 1983, págs. 228-229 y 3 y sigs., respectivamente.

(22) Resolución núm. 274/81 y Parecer núm. 36/81, en *Pareceres*, vol. 17, 1983, págs. 214 y 177 y sigs., respectivamente. A este respecto dice Miguel Lobo Antunes que «una de las evidentes debilidades del sistema de control de constitucionalidad consagrado en la primera versión de la ley fundamental era precisamente que pudiera ocurrir que el Consejo de la Revolución decidiese en causa propia» (*Estudo*, cit., página 318). Dígase, en honor a la verdad, que el número de casos en que tal sucedió fue reducido.

21. Parece indiscutible que el Consejo de la Revolución actuó con loable prudencia y se adecuó en la mayoría de los casos al dictamen de la Comisión constitucional, funcionando como un importante factor de democratización de la vida institucional del régimen y de construcción de la autonomía regional de Azores y Madeira. Jorge Miranda destaca justamente, por otro lado, la manera cómo el Consejo de la Revolución y el Presidente de la República utilizaron la iniciativa de control preventivo de disposiciones del Gobierno o de la Asamblea de la República (en los seis años de funcionamiento del Consejo de la Revolución, durante la vigencia de la Constitución de 1976, el Consejo de la Revolución tomó tal iniciativa treinta y cinco veces y el Presidente de la República veintinueve, siendo las disposiciones sometidas a control preventivo cerca de un 1,5 por 100 de las 4.060 disposiciones enviadas para promulgación y sanción del Presidente de la República entre 1976 y 1982) (23). Conviene destacar que la consecuencia del juicio de inconstitucionalidad en el ámbito del control preventivo era la anulación de toda la disposición; la moderación se imponía, por tanto.

Miguel Lobo Antunes sintetiza así la relación entre el Consejo de la Revolución y la Comisión constitucional:

«Es incuestionable que el dictamen de la Comisión constitucional determinaba la deliberación del Consejo de la Revolución. Las discrepancias puestas de manifiesto, en número muy reducido, o no tuvieron fundamento político o jurídico relevante, o se trataba de reflejos de autodefensa del Consejo de la Revolución, o tuvieron, de hecho, en poquísimos casos evidente repercusión política. La importancia de algunas de estas divergencias impide, con todo, que se diga que, en esta materia, las decisiones del Consejo de la Revolución eran solamente tomadas por éste formalmente o que éste era un órgano complementario de la Comisión constitucional» (24).

---

(23) *Manual de Direito Constitucional*, vol. I, tomo II, 2.<sup>a</sup> ed., Coimbra, 1983, pág. 339.

(24) *Estudo*, cit., pág. 324. Los supuestos de divergencia de evidente repercusión política fueron: las declaraciones de inconstitucionalidad de las disposiciones de modificación de la ley de sectores económicos, la no declaración de inconstitucionalidad de la norma sobre el fondo de defensa militar en Ultramar y la declaración de inconstitucionalidad de las tasas moderadoras en la concesión de asistencia medicamentosa a los usuarios de los servicios médico-sociales (decisión tomada en los últimos días de su existencia, 26 de octubre de 1982). Cfr., en cuanto a este último caso, la Resolución núm. 194-A/82 y el Parecer núm. 35/82, en *Pareceres*, vol. 21, 1985, págs. 177 y 153 y sigs., respectivamente.

## V. LA COMISION CONSTITUCIONAL Y EL CONTROL CONCRETO

22. La Comisión constitucional fue un órgano de naturaleza innovadora en el ordenamiento jurídico portugués, precedente de la creación de un Tribunal Constitucional, como el que existe en ambos países de la Península Ibérica, en Italia y en la República Federal Alemana. En la doctrina jurídica nacional, hay que recordar voces autorizadas, como la de Castanheira Neves, que se manifestaron contra la solución de concentrar en un órgano con funciones consultivas del Consejo de la Revolución, y presidido por un oficial de las Fuerzas Armadas miembro de este Consejo, el poder de juzgar en última instancia las cuestiones de inconstitucionalidad, aunque hubiesen sido objeto de decisión del Tribunal Supremo o del Tribunal Supremo Administrativo (25). A decir verdad, salvo en el caso aislado de fricción con el Tribunal Supremo, a propósito de dos recursos interpuestos respecto a dos sentencias derivadas de una misma acción de resolución del contrato de arrendamiento (26), así como la actitud rebelde de no acatamiento de la jurisprudencia por el Tribunal de segunda instancia de Oporto (27), no hubo ningún rechazo

---

(25) Véase A. CASTANHEIRA NEVES: «A Revolução e o Direito. A Situação de Crise e o Sentido do Direito no Actual Processo Revolucionario», separata de la *Revista da Ordem dos Advogados*, Lisboa, 1976, pág. 234, nota 507. En el sentido de que la Comisión constitucional era un verdadero órgano jurisdiccional, cuando desempeñaba funciones de control concreto, se pronunciaron JORGE MIRANDA: *A Constituição de 1976*, Lisboa, 1978, págs. 140 y sigs., y J. FIGUEIREDO DIAS: «Direito de Informação e Tutela da Honra no Direito Penal da Imprensa Portuguesa», en *Revista da Legislação e Jurisprudência*, año 115, pág. 103.

(26) Véanse las sentencias núms. 116, de 7 de noviembre de 1978, y 447, de 30 de junio de 1982, estando publicada la segunda de éstas en «Apendice» al *Diário de la República* de 18 de enero de 1983, págs. 92-93. La Comisión constitucional negó que hubiese conflicto real entre su posición y la del Tribunal Supremo. En el caso de inconstitucionalidad de una norma sobre el valor probatorio de las actas levantadas por la Inspección de Trabajo, el Tribunal de segunda instancia de Oporto se rehusó a acatar la posición de la Comisión, dando origen a numerosos recursos por parte del Ministerio Fiscal.

(27) La doctrina portuguesa raramente se ocupó de la crítica de las decisiones de la Comisión constitucional. Solamente dos sentencias de la Comisión constitucional fueron comentadas por AFONSO RODRIGUES QUEIRO en la prestigiosa *Revista de Legislação e Jurisprudência* de Coimbra (año 113, págs. 32 y 34-35, comentario al acuerdo núm. 156, de 29 de mayo de 1979, y año 114, págs. 242-245, comentario al acuerdo núm. 308, de 20 de noviembre de 1980; ambos acuerdos se hallan publicados en el *Boletim do Ministério da Justiça*, núms. 291, págs. 297 y sigs., y 302, págs. 165 y sigs., y versaban el primero sobre un problema de garantía de recurso contencioso frente al despido de un funcionario de una empresa pública y el otro sobre la amnistía de infrac-

respecto a la Comisión constitucional por parte de los tribunales ordinarios o de los tribunales contencioso-administrativos ni se produjeron conflictos graves entre esos órganos.

Hay que reconocer que la jurisprudencia de la Comisión constitucional suscitó raras veces el comentario de la doctrina portuguesa, habiendo sido de manera generalizada ignorada.

23. Entre 1977 y 1983 la Comisión constitucional emitió 481 sentencias, relativas a un número reducido (cerca del 10 por 100) a cuestiones diferentes. Los recursos provenían de los tribunales ordinarios, del contencioso-administrativo y de los propios tribunales militares. Como ya se ha dicho, el Tribunal de segunda instancia de Oporto divergió sistemáticamente de la jurisprudencia de la Comisión, circunstancia que supuso que hubiese cerca de cincuenta recursos sobre la investigación preliminar y número idéntico sobre las comisiones de conciliación y decisión. Sin dejar de mencionar el caso ya aludido de las actas levantadas por la Inspección de Trabajo. Como observa Miguel Lobo Antunes,

«es fácil imaginar la perturbación que se derivaría si la actitud del Tribunal de segunda instancia de Oporto se hubiese extendido. Uno de los desafíos a los que se enfrenta el actual Tribunal Constitucional, tanto por su naturaleza y composición como por sus competencias, será también el de hacerse respetar por los otros tribunales» (28).

24. Una de las primeras decisiones importantes de la Comisión fue adoptada en julio de 1977 respecto a la determinación del estatuto del Derecho no constitucional (ordinario) anterior a la Constitución de 1976, cuando contraviniese las normas de Estado. Esta decisión condicionaba la propia competencia para conocer acerca de recursos interpuestos respecto a decisiones de tribunales que rehusasen aplicar las normas de Derecho ordinario anterior, por entender que éstas habían caducado. Por una mayoría de cinco votos a cuatro, la Comisión constitucional decidió que el Derecho ordinario anterior a 1976, que había devenido disconforme con la subsiguiente publicación de la Constitución, padecía un vicio de inconstitucionalidad material

---

ciones militares). La jurisprudencia de la Comisión en materia de proceso penal fue analizada por José de Sousa e Brito, Gemano Marques da Silva y José Antonio Barreiros. Mas la referencia de estos casos confirma plenamente la afirmación expuesta en el texto.

(28) *Estudo*, cit., pág. 326.

sobrevenida y que, por tanto, la Comisión era competente para conocer de los correspondientes recursos, una vez que había sido acogido un «sistema de control unificado, aunque jurisdiccionalizado» (29). Esta decisión condicionó en gran medida el papel futuro de la Comisión como órgano de control jurisdiccional de las cuestiones de constitucionalidad, tal como había sucedido en circunstancias idénticas en los casos de Italia y de la República Federal Alemana.

25. Al nivel del control concreto, la gran mayoría de las decisiones fue aprobada por unanimidad o por mayorías significativas. Raras veces las decisiones de la Comisión constitucional en sede de control concreto tuvieron repercusión pública (30).

Su jurisprudencia se ocupó en numerosos casos de la materia de derechos, libertades y garantías (valor probatorio de las actas de inspección, presunción de inocencia, aplicación de amnistías, conversión de penas de multa en prisión), de aplicación retroactiva de legislación de carácter social (principalmente en materia de arrendamientos urbanos), de la reserva de la función jurisdiccional a los tribunales (caso de las comisiones de conciliación y decisión y de las funciones jurisdiccionales de los capitanes de puertos), de la garantía del recurso contencioso, etc.

Nos parece enteramente ajustado el juicio hecho por Miguel Lobo Antunes, observador atento de la actividad de la Comisión, al afirmar que «no hay duda de que se ganó mucho en el ámbito de la protección de los derechos fundamentales y en la afirmación de los criterios de interpretación de la Constitución con la actividad de la Comisión constitucional» en el ámbito del control (31).

---

(29) Sentencia núm. 40, de 28 de julio de 1977, en «Apéndice» al *Diario de la República* de 30 de diciembre de 1977, págs. 71 y sigs., publicado también en el *Boletim do Min. da Justiça* núm. 269, págs. 61 y sigs.

(30) El caso más célebre fue en relación con los presos del Partido Revolucionario del Proletariado (PRP), en el que la Comisión tuvo que aplicar una declaración de inconstitucionalidad parcial del artículo 439 de la *Ley de Enjuiciamiento Penal*. Véanse las sentencias núms. 415 (en «Apéndice» al *Diario de la República* de 18 de enero de 1983) y 449 (en *Boletim do Ministério da Justiça* núm. 320, págs. 277 y sigs.). Véase también el Parecer núm. 18/81 de la Comisión y la Resolución núm. 146-A/81 del Consejo de la Revolución, en *Pareceres*, vol. 16, 1983, págs. 161 y 147 y sigs., respectivamente.

(31) *Estudo*, cit., pág. 326. Se remite al mismo «estudio» sobre el análisis de las mayorías de la Comisión y el comportamiento de los vocales designados por los distintos órganos (págs. 327 y sigs.).



## VI. CONCLUSIONES

26. De lo dicho anteriormente se deduce que el funcionamiento del sistema de control de constitucionalidad en el primer período de vigencia de la Constitución de 1976 (período transitorio en que se hace sentir la influencia del Movimiento de las Fuerzas Armadas en la estructura constitucional del Estado) demostró plenamente la bondad de las soluciones de la segunda Plataforma de Acuerdo constitucional.

Contra el Consejo de la Revolución se hicieron críticas respecto a sus resoluciones más polémicas, principalmente acerca de la ley de delimitación de sectores. La Comisión constitucional desempeñó durante este período «un pequeño y discreto papel en el primer acto del drama político posconstitucional» (Miguel Lobo Antunes), pero la fuerza de sus decisiones provenía de la fuerza política del Consejo de la Revolución.

Las virtualidades del sistema quedaron demostradas, haciendo inevitable la creación de un Tribunal Constitucional después de la primera reforma de la Constitución, que heredó las competencias del Consejo de la Revolución y de la Comisión constitucional en esta materia, integrando en el nuevo órgano a seis de los antiguos miembros de la Comisión (32 y 33).

Después del largo período del Estado nuevo y de los dos años de vivencia revolucionaria, Portugal consiguió finalmente un sistema efectivo de control de constitucionalidad que condicionó la actuación de los órganos de soberanía, los partidos políticos y la vida cotidiana de los ciudadanos en general. La experiencia obtenida no se perdió, como lo demuestra la práctica posterior del Tribunal Constitucional.

(Traducción de TERESA QUINTELA).

---

(32) De la Comisión constitucional pasaron cuatro de sus vocales al Tribunal Constitucional.

(33) Sobre la competencia del Tribunal Constitucional véase J. J. GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA: *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2.<sup>a</sup> ed., vol. II, Coimbra, 1985, págs. 463 y sigs. y 507 y sigs.; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, 4.<sup>a</sup> edición, Coimbra, 1985, págs. 607 y sigs.; JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, vol. I, tomo II, 2.<sup>a</sup> ed., Coimbra, 1983, págs. 341 y siguientes; A. NADAYS, A. VICTORINO y V. CANAS: *Lei sobre Organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional*, Lisboa, 1984.