

LA CONSTITUCIÓN DE 1976: ÍMPETU REVOLUCIONARIO Y CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA

1. DEL *ESTADO NOVO* A LA REVOLUCIÓN DE LOS CLAVELES

La historia política y el constitucionalismo de Portugal en el siglo xx presentan un paralelismo asombroso con el decurso histórico español y, al igual que este, no pueden entenderse sin su encuadre en los cambios sistémicos que atraviesan Europa en tan agitada centuria. La crisis de la monarquía constitucional de los Bragança y del sistema moderado instaurado por la longeva Carta de 1826 va a eclosionar con la proclamación de la Primera República (5 de octubre de 1910) y la aprobación de una nueva Constitución, la de 1911¹. La misma establecerá un modelo parlamentarista en el que se va a ver reflejada la volatilidad propia del periodo de entreguerras, más acusada si cabe en el caso portugués debido a una combinación de factores endógenos²: la reducida clase media liberal-burguesa y urbana que apoya el nuevo régimen; el desastre de la participación lusa en la Gran Guerra; el sempiterno problema colonial para un Estado con tan pocas capacidades materiales y tan escaso peso internacional; o el rechazo visceral de la Iglesia en un país aún mayoritariamente católico, rural y conservador. El rápido agotamiento del sistema parlamentario de asamblea en el que la inestabilidad imperaba y los gobiernos se sucedían continuamente va a coincidir con la aparición, en la década de los veinte, de las dictaduras militares personalistas de Italia (Mussolini) y España (Primo de Rivera), de cariz corporativo y abiertamente autoritarias. Esta influencia del contexto internacional inmediato, sobre todo del español, alentará el pronunciamiento militar en Portugal, en mayo de

1. P. Ferreira da Cunha, «A I República Portuguesa e a sua Constituição política», *Historia constitucional*, n° 12, 2011, pp. 239-255.

2. F. Catroga, «O Republicanismo Português (Cultura, história e política)», *Revista da Faculdade de Letras*, vol. 11, 2010, pp. 95-119.

1926, con la pretensión de acabar con la citada inestabilidad política. El golpe lo liderarán militares republicanos de derechas y conservadores, pero republicanos al fin y al cabo, lo que influirá de forma determinante en la conformación misma de la dictadura que se inaugura. La Constitución de 1911 queda suspendida y los partidos ilegalizados, creándose un entramado institucional provisional que pasará a denominarse como *Dictadura Nacional*, protagonizado por militares de alto rango contrarios tanto a la restauración de la monarquía, que queda descartada, como del régimen democrático y parlamentario. La apariencia de legitimidad del nuevo sistema se intentará fundamentar en la elección popular directa del Jefe de Estado, una figura de poco peso político en la I República³ pero que ahora se ve investido de amplísimos poderes y se convierte en la clave de bóveda de todo el sistema. Este giro hacia el presidencialismo autoritario, de impostada legitimación popular, va a perdurar casi hasta el final del salazarismo y constituirá una de sus características principales, influyendo directamente en el actual modelo institucional portugués, como veremos.

No obstante, la incapacidad de la dictadura militar del general Carmona para reconducir la economía tras la crisis internacional de 1929, que también sacudirá al régimen de Primo de Rivera, hará que el propio generalato deje en manos de su ministro de Finanzas, el civil António de Oliveira Salazar, las riendas de las cuentas públicas del país. Desde este puesto el profesor Salazar se irá poco a poco convirtiendo en una pieza esencial de la dictadura, ganando una popularidad inmensa debido a su gestión de la crisis, lo que le permitirá convertirse en Presidente del Consejo de Ministros y en el muñidor del nuevo sistema político: el llamado *Estado Novo* que crea la Constitución de 1933⁴. El texto fundamental va a ser el único de toda la historia constitucional portuguesa que se someta a plebiscito, pero en medio de la total ausencia de unas mínimas condiciones democráticas y donde la altísima abstención fue contada como votos afirmativos. Con él

3. Freire, A., y Costa Pinto, A., *O poder presidencial em Portugal. Os dilemas do poder dos presidentes na república portuguesa*, Alfragide (Lisboa), Dom Quixote, 2010, pp. 18-23.

4. P. Ferreira da Cunha, «Da Constituição do Estado Novo português (1933)», *Historia Constitucional*, nº 7, 2006, pp. 187-208.

Salazar creará un entramado institucional y jurídico inspirado en el corporativismo fascista⁵, abiertamente antiliberal, antiparlamentario y antidemocrático, pero con una apariencia formal de democratically dado el mantenimiento de (fraudulentas) elecciones periódicas al nuevo parlamento, la Asamblea Nacional, y de la selección popular y directa del propio Jefe de Estado⁶. Consciente del origen otorgado de su poder, el primer ministro Salazar va a dejarle a Carmona y a los generales subsiguientes la presidencia del *Estado Novo*, desde la que podrían incluso cesarle como *premier*, pero al mismo tiempo reforzará su propia figura y sus poderes mediante la auto-atribución de unas competencias anómalas para un sistema, en teoría, presidencialista. Así, los poderes asociados al gobierno se concentrarán todos en la Presidencia del Consejo de Ministros, en él, y no en el Jefe del Estado y, con la reforma constitucional de 1945, el propio primer ministro podrá aprobar directamente normas con rango de ley sin necesidad alguna de supuesto habilitante, poniéndose así al mismo nivel que el parlamento. De aquí que el propio Marcelo Caetano, profesor además de derecho, hablase de «presidencialismo de primer ministro»⁷ para referirse al régimen salazarista⁸, aunque la naturaleza autoritaria del mismo, la represión a la disidencia política, la falta de verdaderas garantías de los derechos fundamentales o el nulo margen para el pluralismo político nos lleva también a considerar todo el texto de 1933 como una «constitución semántica»⁹, es decir, como mera fachada formal de un sistema de gobierno abiertamente dictatorial¹⁰.

5. V. Moreira, «O sistema jurídico-constitucional do Estado Novo», J. Medina, (edit.), *História de Portugal. Dos tempos pré-históricos aos nossos dias*, vol. XV, Amadora, Ediclube, 2004, pp. 416-423, p. 409; P. Borges Santos, «Na génese da Constituição Política de 1933: o ideário corporativo e a estrutura económico-social do autoritarismo português», *Estudos Históricos Rio de Janeiro*, n.º 64, 2018, pp. 173-196; «O modelo político do Estado autoritário português: a ideia corporativa na constitucionalização do regime (1931-1933)», *Espacio, Tiempo y Forma*, n.º 27, 2015, pp. 59-84.

6. Cfr. H. De la Torre Gómez, *El Portugal de Salazar*, Madrid, Arco Libros, 1997, pp. 21-28.

7. M. Caetano, *A Constituição de 1933. Estudo de Direito Político*, Coimbra, Coimbra Editora, 1956, p. 64.

8. J. Campinos, *O presidencialismo do Estado Novo*, Lisboa, Perspectivas, 1978.

9. K. Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1976, pp. 218-222 y 473.

10. Cfr. F. Rosas, *Salazar e o Poder. A arte de saber durar*, Lisboa, Tinta da China, 2012.

Dicha fachada estuvo a punto de derrumbarse, aun así, con la candidatura del opositor y general Humberto Delgado a la jefatura del Estado en 1958, aprovechando la apariencia democrática del régimen. La misma se demostró una falsedad cuando la dictadura alteró los resultados electorales, reprimió a los partidarios del general y terminó asesinándole tiempo después¹¹. A raíz de este malogrado intento, Salazar reformaría la Constitución para introducir la elección indirecta del Presidente, por parte de los propios órganos corporativos del Estado, sometiénola así a un control más estricto. Como se analizará, el recuerdo del caso Delgado y del carácter fraudulento de las elecciones presidenciales durante el *Estado Novo* será determinante para la conformación en 1976 de la *sui generis* y actual forma de gobierno portuguesa.

La problemática colonial también es determinante para comprender el marco constituyente del actual texto fundamental luso. Quizá la mayor singularidad de la historia contemporánea de Portugal sea la referida a su papel como potencia colonizadora y al mantenimiento, hasta 1974, de extensos territorios de ultramar, fundamentalmente en África. Paradójico cuanto menos, dado el poco tamaño y las mínimas capacidades del país, sumido desde los albores de la propia contemporaneidad en una crisis de identidad como consecuencia, precisamente, de su reducido papel en el concierto de las naciones europeas. Rescoldo de la llamada «era de los descubrimientos», la colonización portuguesa de África se aceleró y comenzó a consolidarse territorialmente como consecuencia del Ultimátum de 1890¹², que forzó a la monarquía de los Bragança a renunciar al proyecto de unir horizontalmente sus posesiones surafricanas (mapa «cor de rosa») al tiempo que se reconducía la apuesta imperialista hacia contornos más reales y asumibles¹³. Se conformaron así las colonias de Angola y Mozambique,

11. I. Delgado, C. Pacheco, y T. Faria, (coords.) *Humberto Delgado, as eleições de 58*, Lisboa, Editor Assírio Bacelar, 1998.

12. N. S. Teixeira, *O Ultimatum Inglês. Política externa e Política interna no Portugal de 1890*, Lisboa, Alfa, 1990.

13. A. Costa Pinto, y N. Gonçalo Monteiro (dirs.), *História política contemporânea: Portugal 1808-2000*, Lisboa, Pinguin Random House, Objectiva y Fundación Mapfre, 2019, pp. 143-150.

como principales territorios, y en menor medida las de Cabo Verde y Guinea Bissau, en África; y en Asia, de mucha menos relevancia, las de Goa, Macao y Timor Oriental. El nacionalismo portugués¹⁴, incluido y muy especialmente el republicano, convertirá como seña de identidad el mantenimiento a toda costa de esta presencia colonial en ultramar, incluso tras la práctica finalización del proceso descolonizador por parte de las potencias europeas en la segunda posguerra mundial. Portugal quedará así como una rara avis en el panorama occidental, preservando las consideradas por su gobierno como «provincias ultramarinas», es decir, como partes integrantes de la propia soberanía territorial lusa. Tal anomalía terminará provocando una extensa, larga y cruenta guerra colonial (1961-1974) en la que la dictadura de Salazar no cederá en su imperialismo a pesar de las presiones internacionales y del empeoramiento progresivo de la situación militar¹⁵. Será precisamente el desgaste de la guerra lo que provocará finalmente la caída del régimen, protagonizada por los militares descontentos y contrarios a la estrategia seguida con el problema colonial y con el conflicto militar. No puede entenderse la transición portuguesa a la democracia, la ruptura que supuso la Revolución de los Claveles y el proceso constituyente y revolucionario que esta abrió, si no se parte de que el hecho determinante del marco en el que se desarrollaron fue el problema colonial y la guerra subyacente.

Muerto Salazar en 1970, la dictadura continuó en la figura del profesor Marcelo Caetano, nuevo primer ministro¹⁶, y bajo la Presidencia del general Américo Tomás, continuador de las «esencias» del salazarismo y del origen militar del propio sistema autoritario. El colapso de la dictadura el 25 de abril de 1974 se debió a la guerra en África como factor determinante, pero también y retroalimentándose a esta causa, a la incapacidad de Caetano para afrontar siquiera

14. P. Archer de Carvalho, *Nação e nacionalismo. Mitemas do Integralismo Lusitano*, Coimbra, Faculdade de Letras, 1995.

15. A. Afonso, y C. Gomes, (coords.), *A guerra colonial*, Lisboa, Ed. Notícias, 2000.

16. H. De la Torre Gómez, «Marcelo Caetano: el largo camino hacia el poder», *Espacio, Tiempo y Forma, Serie V, Historia Contemporánea*, vol. 19, 2007, pp. 23-35; J. M. Castilho, *Marcello Caetano. Uma biografia política*, Coimbra, Almedina, 2012.

tímidas reformas aperturistas¹⁷, al agotamiento del modelo corporativo, al contexto internacional y europeo favorable a la democracia liberal y representativa y a la creciente oposición interna (sobre todo del Partido Comunista) y externa. La Constitución del *Estado Novo* de 1933, que había servido como telón formal para sostener una institucionalidad aparentemente democrática pero abiertamente autoritaria, llegó así, de forma abrupta, a su fin.

2. EL PROCESO CONSTITUYENTE Y REVOLUCIONARIO PORTUGUÉS (1974-1976)

El descontento con la guerra colonial que lastraba al país en la última década de la dictadura llegó a extenderse en amplios sectores del ejército, sobre todo en la nueva oficialidad, pero también hasta en el propio generalato. En este contexto surgiría el Movimiento de las Fuerzas Armadas (MFA, adelante), agrupación de militares con fines inicialmente corporativos pero que terminará siendo el aglutinante del rechazo a la continuación de la guerra dentro de las filas del ejército. Tras algún malogrado intento, en la madrugada del 25 de abril de 1974 el MFA protagonizó el golpe de Estado y derribó en unas horas el *Estado Novo*, destituyendo a Américo Tomás y a Marcelo Caetano¹⁸.

El mando del Estado pasó a una Junta de Salvación Nacional, formada por siete altos cargos militares de las Fuerzas Armadas que habían impulsado el golpe y presidida por el general Spínola. El nuevo poder, investido de la legitimidad revolucionaria que proporcionaba el éxito del golpe y de su apoyo popular, va a crear inmediatamente una institucionalidad transitoria y provisional con la que abordar los objetivos democratizadores a corto y medio plazo. La finalidad última, anunciada el mismo día de la revolución, era la de dotar a Portugal de una nueva Constitución que sustituyese a la del *Estado*

17. J. Sánchez Cervelló, «El caetanismo», en H. De la Torre Gómez, *Portugal y España en el cambio político*, Mérida, UNED, 1989, pp. 101-118.

18. Cfr. B. De Sousa Santos, M. Manuela Cruzeiro, M. Natércia Coimbra, *O pulsar da Revolução de 25 de abril (1973-1976)*, Edições Afrontamento, Coimbra, 1997.

Novo salazarista mediante la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente elegida con todas las garantías democráticas.

La institucionalidad transitoria

La institucionalidad transitoria del nuevo poder, que, como analizaremos, va a influir decisivamente en el futuro texto constitucional, descansó en los primeros momentos en el Programa del MFA, verdadera guía del proceso constituyente y revolucionario que se iniciaba. El Programa, dado a conocer inmediatamente tras el golpe y que reproducimos en esta edición (Texto I), resumía la hoja de ruta básica que debía seguirse.

En primer lugar, se declara la intención de sanear «la actual política interna y sus instituciones, convirtiéndolas, por la vía democrática, en indiscutidas representantes del pueblo portugués», lo que se traducía en una apuesta clara y decidida por el cambio hacia un sistema democrático de gobierno. A tal fin se determina la abolición de la censura y se ordenan las primeras medidas para garantizar el pluralismo político y de partidos.

En segundo lugar, se establecen o reconocen los órganos transitorios de poder. Todos pivotan en torno a la Junta de Salvación Nacional, cara visible del golpe y del MFA, ya que se erige en el Programa como el órgano de máximo control de todo el proceso. Es la Junta la que elegirá de entre sus miembros al segundo órgano, el Presidente de la República, y este, a su vez, al Gobierno Provisional Civil. El Programa aclara, además, que el nuevo Presidente «mantendrá poderes iguales a los previstos en la actual Constitución», en referencia a la del *Estado Novo*. Recordemos que en esta el Jefe del Estado era formalmente la máxima autoridad política del régimen y que podía cesar al primer ministro cuando quisiese, a pesar de que durante toda la dictadura fuera este materialmente quien detentase el poder (Salazar y luego Gaetano). El Programa solo condiciona la elección del Gobierno Provisional por parte del Presidente a que esté compuesto de «personalidades representativas de grupos y corrientes políticas y personalidades independientes que se identifiquen con el presente programa», una previsión lo suficientemente abierta como para

provocar, como hará, continuos conflictos entre el Presidente de la República y los Gobiernos que se sucederán durante todo el periodo revolucionario. Eso sí, tanto la Junta de Salvación como el Presidente por ella elegido se vinculan estrictamente en el Programa a la duración exacta del llamado «periodo de excepción». Este es identificado con el propio proceso transicional, es decir, hasta que «de acuerdo con la nueva Constitución Política sean electos el Presidente de la República y la Asamblea Legislativa». Por tanto, una vez se cree la nueva institucionalidad democrática tras la aprobación de la Constitución, los órganos provisionales de poder debían quedar extinguidos.

El Gobierno Provisional, por su parte, y aunque dependa en todo momento de la discrecionalidad del Presidente de la República, es investido con amplias potestades por parte del Programa. Siguiendo a la Constitución salazarista, en la que, recordemos, el Gobierno disfrutaba de un extenso poder legislativo, va a poder legislar también directamente, sin necesidad de presupuesto habilitante alguno, y mediante decretos-leyes, que el Programa además orienta en la necesidad de crear las condiciones mínimas para el ejercicio de la democracia y del pluralismo (legalización de partidos, libertades de expresión, información, reunión o asociación). Al mismo tiempo, el MFA es consciente de la necesidad de actuar perentoriamente en el ámbito económico, pues a la crisis política se le sumaba en esos momentos la de la inflación y la extrema desigualdad, por lo que se le encomienda al Gobierno Provisional «lanzar los fundamentos» de una nueva política económica y social. En estos apartados del Programa se deja traslucir el ideario izquierdista de buena parte de los miembros del MFA, al hablarse ya de «estrategia antimonopolista», de «defensa de los intereses de las clases trabajadoras» o de poner las políticas económicas al servicio «de las capas hasta ahora más desfavorecidas de la población.»

Como medidas inmediatas, el Programa encarga a la Junta de Salvación la destitución de todos los altos cargos y autoridades del *Estado Novo*, la disolución de la policía política (DGS, antigua PIDE) y de las organizaciones afectas a la dictadura y la amnistía de todos los presos políticos. Asimismo, le encomienda la convocatoria, en el plazo de doce meses, de «una Asamblea Nacional Constituyente,

electa por sufragio universal, directo y secreto», de acuerdo con una ley electoral que elaborará el Gobierno Provisional.

Por último, el Programa aborda la cuestión colonial, que es además la primera motivación y referencia que aduce en su texto, y a la que llega a identificar como la causa fundamental del cambio de régimen. Como afirma Sánchez Cervelló, «el golpe de Estado del 25 de abril de 1974 tuvo como motivo esencial la resolución de la cuestión colonial»¹⁹. Oliveira Marques, por su parte, apunta a que «se olvida muchas veces que la revolución de 1974 fue, sobre todo, una revuelta contra la llamada guerra colonial hecha por las propias Fuerzas Armadas»²⁰, algo que es necesario recordar especialmente al lector español, que tiende a romantizar la Revolución de los Claveles y a idealizarla por encima de su contexto histórico concreto y de las difíciles circunstancias en las que se desarrolló.

El Programa, siguiendo los planteamientos moderados del general Spínola²¹, a la sazón presidente de la Junta de Salvación Nacional y, semanas después, elegido como Presidente de la República, indica que la política de ultramar seguirá el principio básico de que el conflicto colonial no puede ni podrá resolverse por las armas, sino por una «solución política, no militar». Asimismo, se le encarga al Gobierno Provisional la tarea de crear «las condiciones para un debate franco y abierto, a nivel nacional, del problema ultramarino», impulsando «los fundamentos de una política ultramarina que conduzca a la paz». Esto es: el MFA, resultado él mismo de la cruenta guerra colonial, desea acabar inmediatamente con la misma y solucionar políticamente el problema de ultramar, pero no aclara cómo. En esta indeterminación subyace la cuestión de fondo que va a atravesar todo el proceso transicional y que afectará a la correlación de fuerzas que se va a ir alternando en los próximos dos años. Y es que, por un lado, una parte de los militares que habían protagonizado el golpe, con el propio Presidente Spínola a la cabeza, defendían la posibilidad de

19. J. Sánchez Cervelló, *La revolución portuguesa y su influencia en la transición española (1961-1976)*, Madrid, Editorial Nerea, 1995, p. 111.

20. A. H. Oliveira Marques, *Breve história de Portugal*, Lisboa, Presença Editorial, 2019, p. 716.

21. F. Bairrão Ruivo, *Spínola e a Revolução*, Lisboa, Bertrand Editora, 2015.

que Portugal mantuviera la presencia en África y Asia mediante el reconocimiento de una mayor autonomía a los territorios e incluso tras la celebración en los mismos de referendos, mientras, por otro lado, nos encontramos a un sector más escorado a la izquierda y cercano al Partido Comunista (PCP), muy temeroso además del moderantismo e incluso conservadurismo de Spínola, que va a apostar desde el inicio por el reconocimiento inmediato de la independencia a todos los territorios, con más premura si cabe a los que eran todavía escenarios de guerra (Guinea Bissau, Angola y Mozambique).

Estas son, pues, las líneas principales que establece el Programa del MFA como hoja de ruta del proceso revolucionario que comienza. De aquí que el profesor Miranda lo considere como un «acto constitucional de Estado» al proyectar una función constituyente en la determinación del *iter* que debía seguirse para aprobar un nuevo texto fundamental²². Sin embargo, y aunque todo el Movimiento y la Junta de Salvación Nacional a la cabeza lo reconocían como tal y con fuerza vinculante, quedaba pendiente la aclaración del marco jurídico en el que debía desenvolverse y desde el que tenía que desplegar su efectiva vinculatoriedad. Por eso, la Junta de Salvación aprobó el 14 de mayo la *Ley 3/74, de la estructura constitucional transitoria*, que en esta obra también traducimos y reproducimos (Texto II), y que vendrá a constituir el desarrollo normativo de los órganos de poder indicados en el Programa y ya analizados, así como la juridificación misma de su texto, ya que se incorpora como anexo a la ley. El primer artículo establece que, provisionalmente, la Constitución de 1933 no se deroga hasta que se apruebe la nueva norma fundamental por la Asamblea Nacional Constituyente, y que seguirá produciendo efectos jurídicos en todo aquello que no contradiga el Programa del MFA y la propia ley, que por ello adquiere también ese poder pseudo-constituyente del que nos habla Miranda. Los tres órganos políticos principales del proceso, la Junta de Salvación Nacional, el Presidente de la República y el Gobierno Provisional,

22. J. Miranda, *Da Revolução a Constituição*, Cascais, Princípa Editora, 2015, pp. 48-49; Miranda, J., «La Constitución de 1976 en el ámbito del constitucionalismo portugués», *Revista de Estudos Políticos*, n° 60-61, 1988, pp. 569-606, p. 577.

se regulan y juridifican, al tiempo que se condiciona la labor de la próxima Asamblea Constituyente, privándola de cualquier capacidad legislativa ordinaria para que se centre exclusivamente en la elaboración *y aprobación* de la nueva Constitución (art. 3). Siguiendo tanto al Programa del MFA como a la Constitución salazarista, al Gobierno Provisional se le concede la potestad de aprobar decretos-leyes como mecanismo normativo principal para la depuración de la anterior legislación del *Estado Novo* y para la consolidación del nuevo camino democrático (art. 16). El mismo precepto le otorgaba al Gobierno la habilitación para elaborar una nueva ley electoral de cara a la elección de la Asamblea Constituyente, norma clave en los inicios de cualquier democracia, y que debía ser también aprobada por el Consejo de Estado, una institución en la que predominaba nuevamente el elemento militar (art. 13.2 a).

Esta institucionalidad transitoria marcada por el Programa y la Ley 3/74 va a perdurar, con algunos cambios que no alteran su esencia, durante dos años y hasta la entrada en vigor de la nueva Constitución el 25 de abril de 1976. Dos años en los que se va a desarrollar en Portugal un proceso transicional único en el contexto europeo y muy singular dentro de la llamada tercera ola de democratización en el sur de Europa²³, sin el que no puede entenderse el texto fundamental de él resultante y que aquí editamos. Dos son, principalmente, sus características diferenciales, que afectan además muy particularmente a la comprensión y análisis crítico de aquella institucionalidad.

Primero, y siguiendo a Schmitter, «Portugal conoció una de las más intensas y generalizadas experiencias de movilización de las nuevas democracias»²⁴. En dos años se alternaron y sucedieron huelgas generales, cambios bruscos de poder, intentos de golpes militares, nacionalizaciones, acciones violentas y organizadas y una movilización social sin precedentes en el país vecino, algo que afectará notablemente al desarrollo del proceso constituyente que en paralelo

23. S. Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1994.

24. P. Schmitter, *Portugal: do Autoritarismo à Democracia*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 1999, p. 368.