

LA REFORMA DE LA CONSTITUCION PORTUGUESA

I. EL CONSTITUCIONALISMO PORTUGUÉS HASTA 1926.

La historia constitucional portuguesa comienza bajo el mismo signo que la española (1). La invasión napoleónica es, en Portugal, un revulsivo de las ideas y tendencias liberales, hijas del siglo XVIII. El régimen nuevo, es decir, el constitucionalismo, llega de manos de una minoría desconectada totalmente con el resto del pueblo, que aprovecha, sagazmente, las circunstancias del momento. El constitucionalismo nace como "una marcha militar y académica, inspirada en un puro y sincero romanticismo político, favorecido por la situación desgraciada del reino, pero sin ligámenes firmes con la organización económica del terreno, y sin

(1) Para el estudio de la época constitucional, a que este apartado se refiere, se pueden consultar, entre otros, los siguientes autores: Jesus (A. de): *Analyse da carta constitucional da monarchia portuguesa decretada e dada por Don Pedro Imperador do Brazil aos 29 de abril de 1826 nos artigos que tocam em religião e dada a luz por Fr. João Baptista de Jesus*, Braga, 1863; Laranjo (J. F.): *Princípios de Direito Político e Direito Constitucional Portuguez*, Coimbra, 1898; Lopes Praça (J. J.): *Collecção das leis e subsídios para o estudo do Direito Constitucional Portuguez*, Coimbra, 1894, dos tomos (interesa solamente el segundo, pues el primero se refiere a la época anterior al siglo XIX); Magalhães (L. de): *Tradicionalismo e Constitucionalismo*, Porto, 1927 (se refiere a la Carta de 1826); Marnoco e Souza: *Princípios de Direito Público e Direito Constitucional Portuguez*, Coimbra, 1898-99; Idem: *Constituição Política da Republica Portuguesa*, Coimbra, 1913 (glosa al articulado de la C. de 1911); Melo Lapa (J. de): *O constitucionalismo e a intervenção estrangeira, em Nação Portuguesa*, II serie, 1922-23, págs. 159-161; Molina (R.): *Portugal, su origen, constitución e Historia política*, Sevilla-Madrid, s. a.; Moreira (J. C.): *Lições de Direito Constitucional*, 1933-34, publicadas por J. Forte, R. Roreira y A. e Souza, s. I.; Palma (L.): *Biblioteca di scienze Politiche e Administrative, de Brunialti*, 2.^a serie, vol. II, Torino, 1864, págs. 701-724; Reis (A. dos): *Sciencia política e Direito o Constitucional*, Coimbra, 1907; Ribeiro Lopes (A.): *Histoire de la Republique Portugaise*, Paris, 1939; Tavares (J.): *Sciencia do Direito Politico*, Coimbra, 1909.

adhesiones convencidas en el espíritu general de la nación" (Laranjo).

Al impulso de los revolucionarios ayuda eficazmente la huida del Rey Don Juan VI al Brasil, y frente a su tendencia, el influjo que la ocupación inglesa deja sentir en el país vecino. El triunfo constitucional español de 1820 ayuda a la revolución portuguesa, que desemboca en tres direcciones fundamentales: unión con España, independencia influida por Inglaterra, y otra que sólo quiere deshacerse de Don Juan. De estos pensamientos, y de unas Cortes elegidas, tomando por base la Ley Electoral española, nace la Constitución de 1822, profundamente influenciada por la nuestra de 1812, que tenía tanto prestigio en Portugal que se llegó a pensar seriamente en su implantación, pura y simple (Molina, 110 y sigs.). La Constitución de Cádiz fué para Portugal, como para el resto de Europa, "el comienzo del constitucionalismo liberal del siglo XIX" (2).

Escudados en la Constitución del 22 se fueron mermando las atribuciones del Monarca, y el trono de la casa de Braganza naufraga en 4 de octubre de 1910, después del doble regicidio de 1908. "1910 —dice el profesor Cabral de Moncada— fué, *políticamente*, la conclusión última de un razonamiento, en el que la premisa mayor había sido 1820, es decir, el dogma de la soberanía nacional sobre la base individualista, y en el que la premisa menor fué el suicidio de la Monarquía parlamentaria al comienzo del XX (1908-1910)."

Los republicanos, una vez dueños del poder y sin aguardar a la reunión de la prometida Asamblea Constituyente, implantaron las reformas, profundas y fundamentales, que estimaron convenientes (3). Entre ellas descuella la expulsión de los je-

(2) Mirkine-Guetzevitch (B.): "La Constitution espagnole de 1812 et les debuts du liberalisme europeen, en *Introduction a l'étude du Droit comparé. Recueil d'Etudes en l'honneur d'Edouard Lambert*, II, págs. 211-219.

(3) Una crónica sobre los comienzos del régimen republicano portugués puede verse en Viallate y Caudel: *La vie politique dans les deux mondes*. Paris, 1912; págs. 293-302. Sobre la política religiosa de Portugal, hasta el Concordato de Oliveira, vide Montero (E.): "El Concordato Portugués". *Revista de la Universidad de Madrid*, t. I, fas. V, 1945; págs. 3-25.

suitas (10-X-1910); la abrogación de todas las leyes de excepción; institución del divorcio (3-XI-1910); implantación del servicio obligatorio (5-II-1911); establecimiento del derecho de huelga (30-X-1910); laicización de los actos del estado civil (19-II-1911), y, por último, la separación de las iglesias y el Estado (21-IV-1911), Decreto que fué condenado solemnemente (29 de mayo) por Pío X.

La ley fundamental de la República es la Constitución de 21 de marzo de 1911, tan excesivamente demagógica que, entre la fecha de su votación y 1924, hubo de sufrir cuatro modificaciones tendentes a suavizarla. La Comisión redactó una Constitución presidencialista, pero en la discusión salió, por temor al Poder ejecutivo, un texto que recuerda las Constituciones portuguesas de 1822 y 1838, en tanto que el proyecto denotaba la influencia de la Constitución brasileña de 24 de febrero de 1891 (Marnoco) (4).

Únicamente la declaración de derechos recogida, con 38 números, en el artículo 3.º, es copia del artículo 72 de la Constitución brasileña. Los derechos proclamados no excluyen a otros "que resulten de la forma de gobierno que ella (la Constitución) establece o de los principios que consigne o consten en otras leyes" (art. 4.º). El citado artículo tiene de característico introducir el *habeas corpus*; la guarda de empleo a los trabajadores del Estado o compañías que haya contratado con él durante el servicio militar; y, sobre todo, la interpretación, pro-

(4) El desarrollo de la República Portuguesa está magníficamente estudiado en Pabón (J.): *La Revolución Portuguesa. (De Don Carlos a Sidonio Paes.)* Madrid, 1941; Ameal (J.): *Historia de Portugal*. Porto, 1942; pág. 738 y sigs., y la selecta y abundante bibliografía en págs. 807-814. El ataque a los principios revolucionarios se lleva vigorosamente desde la primera hora. Para conocer la posición contrarrevolucionaria, que tiene matices originales, nada mejor que la lectura de los trabajos, muchos de tono polémico, debidos al Prof. Cabral de Moncada, una de las inteligencias más finas del Portugal contemporáneo. Vide: *Ideal e facto sensível, Política e Sciéncia, Meios e Fins, em Nação Portuguesa*, 5.ª serie, 1929, II, págs. 201-218; "Metodo científico, Historia, Política (Moral) e Tradição", en *loc. cit.*, págs. 265-284 y 361-380; "Breve esclarecimiento de algunas tesis de filosofía Política Moral e da Historia", en *loc. cit.*, VI, 1929-1931, págs. 178-190 y 226-242; "Idealismo e Realismo", *loc. cit.*, págs. 57-58.

fundamente revolucionaria y anticatólica, sectaria y anticlerical, de los derechos individuales. El anticlericalismo es el trazo más saliente de la República portuguesa. "El odio a la Iglesia, a la "reacción clerical", era el punto de contacto de todos los partidos de izquierda" (Pereira dos Santos).

En este aspecto, los constituyentes de 1911 no hacen más que actualizar una legislación que comienza en 3 de septiembre de 1759, cuando se declara a los jesuitas desnaturalizados y proscritos, obligados a salir inmediatamente del país para no entrar jamás. A esta disposición del régimen absoluto se añade, en 28 de mayo de 1834, el Decreto que extiende a todo el Imperio la prohibición de existencia de las casas de religiosos, sea cual fuere su denominación, Decreto que se intenta soslayar por otro de 18 de mayo de 1901, que permitía la institución de Ordenes religiosas con fines docentes, y que fué anulado por uno, de 8 de octubre de 1910, que ordena la expulsión de todos los miembros de la Compañía, de los extranjeros o naturalizados de las demás Ordenes y Congregaciones religiosas, obligando a los miembros portugueses a no vivir en comunidad. A éste sigue el de 21 de abril de 1911, ya citado, por el que la Religión católica cesa de ser la Religión del Estado, debiendo las iglesias ser mantenidas por sus fieles, aunque el Gobierno vigilará la contabilidad de las mismas.

En resumen, el texto de 1911 no es más que el último eslabón de una cadena de legislación anticlerical que inicia el Marqués de Pombal, uno de los hombres modernos de la Península, "en los cuales la tradición nacional se había extinguido", que esperaba, extinguiendo la Compañía, "que en sí compendíaba entonces el Papado", lograr el restablecimiento y preponderancia de las antiguas Iglesias nacionales (Oliveira Martins).

Otro trazo saliente de la Constitución de 1911 es la absoluta soberanía del Congreso. Constituido por dos Cámaras, la de diputados y la de senadores, es el supremo poder, pese al artículo 6.º del texto legal. La amplitud de sus atribuciones señala, todavía, una preponderancia de la Cámara popular, a la que adjudica la exclusividad de los impuestos, organización de fuerzas de tierra y mar, discusiones de las propuestas del Poder Ejecutivo, acusación de sus miembros, revisión de la Constitución y prórroga o suspensión de la sesión legislativa (art. 23).

Al lado de este Congreso omnipotente, el Poder Ejecutivo es algo sin fuerza ni vigor. Como se dice en el manifiesto revolucionario de 30 de mayo de 1926, el Jefe de Estado se encontraba reducido "a la posición humillante de un simple oficial de registro, sin acción y sin responsabilidad, que debe asistir impasible a todas las afrentas a la ley y a todas las violencias del poder".

Aquellas expresiones no son mera propaganda, sino glosa de la realidad constitucional, pues según ésta, el Presidente debe considerarse como huésped en las propiedades de la Nación (art. 45). El Jefe del Estado, elegido por dos tercios de la mayoría del Congreso, con un mandato de cuatro años, sin reelección posible, y con la amenaza de ser destituido por la misma mayoría que lo eligió, carecía de veto suspensivo, y si bien podía declarar el estado de sitio (art. 57) por tiempo no superior a treinta días en caso de agresión extranjera o peligro nacional, era preciso que no estuviese reunido el Congreso. Tenía facultad para, previa consulta al Consejo parlamentario, disolver las Cámaras; pero esta disolución hacía totalmente precaria la vida del Ejecutivo durante el interregno, debiendo restringirse durante este tiempo a un mínimo de actividades dentro de sus propias atribuciones, caducando (art. 47, núm. 10) todas las facultades concedidas al Ejecutivo, siendo nulas de pleno derecho, y no pudiendo ser ejecutados, ni obedecidos todos los actos de él contrarios a los preceptos constitucionales, y teniendo absoluta provisionalidad los nombramientos.

Esta situación dejaba en manos de la mayoría parlamentaria el gobierno de la Nación, y explica, en parte, la dirección del Estado Nuevo, tendente a reforzar el Poder Ejecutivo, restringiendo las actividades parlamentarias, dirección que, planteada firmemente en la Constitución actualmente vigente, se ha reforzado más con la reforma publicada en el *D. O.* de 17 de septiembre de 1945.

II. EL PENSAMIENTO DE OLIVEIRA SALAZAR Y EL TEXTO CONSTITUCIONAL DE 1933.

El régimen portugués es, en sus líneas fundamentales, más que ningún otro, hijo del pensamiento de un solo hombre: Oliveira Salazar. Son sus ideas las que han cristalizado en la legislación portuguesa, configurando un Estado según su pensamiento, como una doctrina en acción. La doctrina supone, requiere, por mejor decir, absoluta seguridad y confianza en las propias fuerzas. "Cuando damos un paso hacia delante, dice el jefe del Gobierno portugués, queremos que este paso quede dado, que no se destruya inmediatamente con otro hacia atrás" (5). Esta es su máxima principal, porque tiene conciencia de ser un político que deja "marcados los rasgos más salientes de su carácter, lo mismo en la finalidad que persigue que en los procedimientos empleados".

No tratamos de exponer todo el pensamiento de Oliveira, que, pese a sus líneas simples y su construcción ágil, no ha sido totalmente comprendido por alguno de sus expositores (6). Nos

(5) No vamos a exponer en todas sus dimensiones el pensamiento de Oliveira, sino sólo en aquella que interesa directamente a nuestro tema. Para ello seguimos, en tanto no se indique otra cosa, a Ferro (A.): *Oliveira Salazar, el hombre y su obra*. Buenos Aires, 1942. Estas entrevistas son interesantes, tanto por el momento de su celebración —publicación del proyecto de Constitución portuguesa—, cuanto por la intimidad en que se desenvuelve el diálogo, que permite conocer hasta lo más íntimo del hombre de Estado portugués. Por lo demás, la bibliografía sobre el Estado Nuevo portugués es extensísima. Una selección se encuentra en Ameal (J.): *op. cit.*, nota anterior, págs. 812-814, y Pabón (J.): *La Revolución Portuguesa. (De Sidonio Paes a Salazar.)* Madrid, 1945; páginas 357-364.

(6) Tema muy interesante es el de la formación política de Oliveira Salazar, y qué autores son los que más han influido en él. Se puede hablar de un pensamiento salazariano, antes de la asunción al poder, cuando era profesor de Coimbra; y, de otro, distinto en algunos aspectos y rasgos fundamentales, elaborado después de haber sido jefe del Gobierno. No se pretende, ni mucho menos, hablar de traiciones, como parece haberse hecho en Portugal con esa excesiva facilidad con la que el vulgo, in extenso, confunde la rectificación con el perjuicio (vide: Ferro, pág. 67 y sigs.), pero sí conviene destacarlo de pasa-

hemos de limitar a la parte concerniente al problema constitucional, aunque, inevitablemente, habremos de referirnos a los conceptos totales.

Las líneas generales del pensamiento político de Salazar están expuestas con claridad y firmeza indiscutibles en el famoso discurso de 30 de junio de 1928, considerado como el fundamento del Estado Nuevo, y en las conocidas entrevistas con Antonio Ferro. En aquel discurso se muestra, en toda su plenitud, la persona del gobernante; en las entrevistas aparece, con claridad, la figura del hombre. Uno y otras se completan, y nosotros a ambos acudiremos para exponer el pensamiento.

En el aspecto social, el citado discurso señala dos hechos fundamentales. El primero, la importancia de la familia, "célula social irreductible, núcleo originario de la parroquia, del municipio y, por tanto, de la Nación". La familia debe ser el primer elemento político orgánico de los Estados constitucionales. En congruencia con esta afirmación se dedican dos títulos de la Constitución portuguesa —el 3.º y el 5.º del Libro I— para fijar la importancia de la familia en la vida política, asignándole el papel de elegir las juntas de parroquia (7).

da. Del mismo modo hay que desechar la interpretación fácil de la doctrina de Salazar, adscribiéndola a la nazi o fascista, con las que tiene, evidentemente, contactos doctrinales, hijos más de las circunstancias externas que de la formación doctrinal de los jefes. El nacionalismo de Salazar es diferente al mantenido por Hitler o Mussolini, no por la diferencia del país, sino por la distinta formación de ellos. (Vide Durán y Ventosa: *La esencia de los nacionalismos*, Buenos Aires, s. a.; pág. 214 y sigs.) La evolución intelectual de Oliveira es la de un profesor auténtico, y católico por añadidura. Ha sabido estructurar totalmente el desarrollo político de la Edad Moderna, y conocer sus yerros y aciertos, edificando una clara doctrina de Estado, que ha adaptado al momento portugués con maestría singular. Ha creado, como dice Sampay, "un Estado tan fuerte que no necesita ser violento", que no es totalitario, porque éste, en opinión de Salazar, es un Estado pagano. (Vide *La crisis del Estado de Derecho Liberal-Burgués*. Buenos Aires, 1942; págs. 357-362.)

(7) Criticando el sufragio individualista, dice Aberg Cobo: "Mientras el sistema electoral esté organizado en forma que proporcione infaliblemente la mayoría a los célibes y hombres de muy escasa descendencia, no será de extrañarse que el gobierno recaiga en quienes, cualquiera sea su grado de patriotismo, inteligencia y buenas intenciones, no

En el discurso de 1928, arriba mencionado, examina Oliveira la crisis que atraviesa el mundo moderno, crisis que para él sólo puede tener, como solución, una organización política, apta para las necesidades actuales. Salazar no es pesimista, sino que por el contrario está seguro de que la Humanidad "acaba siempre por encontrar su camino". Esta afirmación de un discurso reciente (9-XI-1946) le aleja de las posturas sencillas, que no resuelven nada. El se pregunta qué debe ser sustituido, de la organización anterior, y qué es, por el contrario, lo que puede perdurar. Pero en esta meditación crucial hay un punto que destaca con agudeza en el discurso últimamente citado: Que toda solución debe ser política. "Podemos lamentarnos —dice— que sea así, y yo lo lamento sinceramente, pero es así. Esto quiere decir que ningún problema de los que forman la trama de la vida nacional puede encontrar solución conveniente sin que la tenga el problema político."

Como recientemente ha mostrado, también hace diez años estimaba el Jefe del Gobierno portugués que la única solución posible, era una solución de tipo político, hallar una nueva fórmula de Estado, y esa fórmula de Estado debe tener en cuenta la realidad presente que simboliza en dos fenómenos fundamentales: la dislocación del poder político internacional y la tendencia de que el centro de gravedad del poder interno esté en las masas (9-XI-46).

La última coyuntura es indudablemente la más grave, porque la aparición del hombre-masa es un principio de despersonalización, con la consiguiente pérdida de los jugos vitales del individuo. En realidad, todas las revoluciones de tipo negativo comienzan por uniformar a los hombres, o se aprovechan de esta uniformidad. Tocqueville destaca en un capítulo famoso de *El antiguo régimen y la revolución* el uniformismo que reinaba entre todos los hombres de la Francia dieciochesca. Hoy podríamos hablar largamente de esa planificación que actualmente se observa en todas las zonas sociales.

Si los problemas no los aborda Oliveira Salazar, sí se preocupa de la solución política de los mismos, que sintetiza en

pueden pensar ni sentir como buenos padres de familia." (Vide *Reforma electoral y sufragio familiar*. Buenos Aires, 1944; pág. 87.)

una firme organización política y una autoridad libre y poderosa. Autoridad y libertad son dos extremos que difícilmente se compaginan. "Autoridad absoluta puede existir; libertad absoluta no existe jamás". No es que Salazar aspire a construir un Estado en el que la libertad desaparezca totalmente, uno de esos Estados que se llaman modernamente totalitarios, sino que ve con claridad los límites auténticos de una libertad perfectamente definida. La libertad no puede ir contra la verdad ni contra el bien común. Es preciso gobernar con un criterio definido: "Los pueblos ya no se sienten tranquilos con Gobiernos oportunistas y temporizadores, que navegan a la deriva, sin rumbo fijo, aunque aparenten fuerza; los pueblos anhelan una dirección segura, una idea contra otra idea, un sentimiento contra otro sentimiento, una doctrina, un credo". Este sentido mesiánico y la realidad de una ideología a servir, es lo que presta al comunismo su fuerza expansiva. Se podrá discutir el procedimiento, y estar disconforme con la doctrina, pero la fuerza de la Tercera Internacional reside, precisamente, en ser una doctrina que ofrece la mística posibilidad de "crear una sociedad enteramente nueva, modelada en ficciones ideológicas, y con desconocimiento o desprecio de lo que el hombre es en su ser moral" (Dis., 9-XI-46). Esta verdad, del Doctor Oliveira, reafirma que los pueblos no se mueven si no los mueve una idea; que los hombres no se dejan matar, si no hay una fuerza espiritual que a ellos les impulsa, y que por tanto, es preciso oponer como en la primera batalla de los Angeles, el espíritu del bien al espíritu del mal.

Salazar está ligado, indiscutiblemente, con lo más selecto de la intelectualidad portuguesa, que hace años inició un movimiento contrarrevolucionario o, mejor dicho, de restauración cristiana en Coimbra.

Un profesor de aquella Universidad, como Salazar lo fué, el Dr. Cabral de Moncada, sintetiza la dirección de la hora presente como una lucha terrible que el Cristianismo mantiene, de un lado, con la irreligión transformada en César, es decir, con el comunismo; y de otro con el César transformado en religión, es decir, el fascismo (*O dever da hora presente*, 31-33).

La preocupación de Oliveira es evitar ambos escollos, y con este propósito somete a revisión, bajo el prisma certero del in-

terés luso y la realidad humana, los viejos conceptos de Democracia, Parlamento y Constitución, que, dicho sea de paso, han sido criticados largamente por multitud de publicistas denominados liberales.

Para Salazar, el Gobierno ha de ser un servidor consciente de la verdad y de la justicia, pero éste no puede mantenerse por la sola fuerza, sino que se ha de apoyar en la opinión pública. Esta opinión no es la de las masas que vociferan y pretenden a menudo conseguir mejoras, que sólo son, en apariencia, ventajas, y que quedan todo lo más en avances de valor efímero, perecedero.

Como Dicey observó hace muchos años, hasta el mismo poder del amo sobre los esclavos debe tener en cuenta la opinión de éstos. Esta idea, y la creencia de que el régimen constitucional puede adoptar otra forma distinta a la que se tiene por clásica, hizo que el dictador portugués dotase a su pueblo de una verdadera Constitución, pretendiendo huir, como se dice en el *Relatorio* que precede al proyecto, tanto de la democracia individualista, como de la adoración absoluta del Estado.

El proyecto de Constitución portuguesa es simultáneamente "una realización y un programa". Es un camino perfectamente definido con una meta soñada, pero no se contenta con afirmar que posee totalmente la verdad. Repele los partidos políticos, no por odio, sino porque estima que la máquina constitucional puede adoptar un funcionamiento distinto al del viejo partidismo liberal. Con ello se cumple la primera y fundamental misión del texto portugués: la de desarraigar los viejos hábitos y posiciones políticas.

Los partidos no se respetan. "El Estatuto constitucional portugués no reconoce los partidos, y defenderá cuanto pueda al Estado de sus asaltos por la esencia misma de su doctrina y por las leyes complementarias que han de elaborarse". Este odio a los partidos es, precisamente, la característica fundamental del régimen. Odio tan firme y consecuente que no permite ni la formación de un partido gubernamental.

Sobre estas bases de orden político se asienta la Constitución portuguesa de 1933. En el aspecto económico-social, el Estado es corporativo y cristiano. "La Revolución actual, dice J. Ameal, es, por ello, antiliberal, antidemocrática, antipluto-

crática, antimarxista, restauradora de la autoridad. Busca ansiosamente reconstruir el verdadero *orden humano*, apoyado en sus fundamentos normales y lógicos." Considera al hombre como persona, como "un todo autónomo e intangible, ordenado a fines trascendentales, que continúa, en su jornada terrena, los caminos espirituales de la Redención" (*Historia*, 780). La primacía de la política está subordinada a los principios generales, y es limitada por la moral y el derecho. El Estado reconoce como límites a su soberanía los principios que pueden dimanar de aquélla y la obligatoriedad de los tratados internacionales (art. 4.º). "Este poder de la política en el orden de la ejecución una vez que la política no está separada de la Ética, de quien depende, y convertida en fin absorbente y exclusivo, es enteramente compatible con el poder de la persona en el orden de la intención" (8).

Pasemos ahora a lo político.

En este aspecto, el texto constitucional portugués posee una contextura original.

Sin descender a detalles, las líneas maestras del texto se pueden reducir a tres: 1.º Que se indican como órganos de la soberanía, que reside en la Nación, al Jefe del Estado, Asamblea Nacional, Gobierno y Tribunales (art. 71) (9). 2.º Autoridad fuerte y vigorosa del titular del Poder Ejecutivo. 3.º La distribución de la competencia legislativa entre la Asamblea Nacional y el Gobierno. "La iniciativa de las leyes corresponde indistintamente al Gobierno o a cualquier miembro de la Asamblea Nacional; pero no podrán éstos presentar proyectos ni hacer propuestas de alteración que envuelvan aumento de gastos o disminución de los ingresos del Estado. Único: La presentación de proyectos de ley tendrá necesidad de obtener el voto favorable de una Comisión especial (art. 97). En este artículo descansa todo el poder fortísimo del órgano ejecutivo portugués, y con él se consigue, como Salazar desea, la verdadera

(8) Ameal (J.): *Europa os seus fantasmas*. Porto, 1945; pág. 328.

(9) Las citas de la C. portuguesa están tomadas de la traducción de la obra de Pereira dos Santos: *Un Estado Corporativo. La Constitución social y política portuguesa*. Madrid, 1945. Obsérvese que la Cámara Corporativa no figura entre los órganos de soberanía; su papel es meramente consultivo (art. 103).

independencia del Gobierno, que debe ser su atributo indispensable (Discurso, (9-XII-34), encaminándose hacia el *desiderátum* de todo Gobierno, que es la limitación de la facultad legislativa de las Cámaras (Discurso, 30-VII-30).

Pese a ciertos artículos, y a la misma designación de órgano de la soberanía que el artículo 71 da a la Asamblea Nacional, ésta no es totalmente independiente. Si el gobierno portugués, destaca Klinghoffer, no aparece formalmente indicado para la actividad legislativa, la amenaza de disolución que pesa sobre la Asamblea, de manera permanente, haría preferible que auténticamente se considerase como único titular de la soberanía del poder legislativo al Gobierno, que es quien en realidad lo tiene. "Ni la Asamblea Nacional, ni la Cámara Corporativa, añade, son capaces de oscurecer el papel preponderante y decisivo del Poder Ejecutivo. Es éste, al contrario, el que domina el Gobierno, no sólo en la esfera administrativa, sino en la competencia legislativa del Estado" (10).

Por esta división de competencias es indudable que nos encontramos ante una Constitución original que difícilmente puede clasificarse en uno de los tipos, clásicamente conocidos, de gobierno presidencialista o parlamentario. Salazar reconoce que, acercándose más al presidencialista, ha recogido de uno y otro lo que estima más acertado (Discurso, 19-V-1945).

El Presidente portugués aparece como uno de los más independientes que hasta ahora conocemos. Es elegido por la Nación, y sólo responde ante ella, "por los actos practicados en el ejercicio de sus funciones, siendo el ejercicio de éstas y su magistratura independientes de cualesquiera votaciones de la Asamblea Nacional" (art. 78). Y entre otras importantísimas prerrogativas posee la de conferir poderes constituyentes a la Asamblea Nacional (arts. 81, 4.º, y 135, 1.º). Es el Ejecutivo portugués, dice Pérez Serrano (11), uno de los más fuertes que se conocen." Es la clave del arco sobre la que se construye el nue-

(10) Klinghoffer (H.): *As idéias políticas de O. Salazar e seu reflexo na C. portuguesa*. R. Forense. Río Janeiro, oct. 1945; pág. 92.

(11) "El proyecto de Constitución portuguesa", en *R. de Derecho Público*. Madrid, 1932; pág. 226.

vo edificio constitucional: un Presidente, no a la francesa, ni a la suiza, ni a la española —se refiere a la Constitución del 31—, sino a la alemana y a la norteamericana, pero con incremento aun de facultades sobre las que estos Magistrados tienen atribuidas.”

El Gobierno sólo es responsable ante el Presidente de la República, cargo que se centra en su Jefe (art. 108). La elección de los ministros no está coartada por la Cámara, sino, por el contrario, “los miembros de la Asamblea Nacional o de la Cámara Corporativa que aceptaren el cargo de ministro no pierden el mandato, pero no podrán tomar asiento en la respectiva Cámara” (art. 110, § 2). La independencia del Gobierno frente a la Asamblea Nacional es absoluta: él sólo necesita la confianza del Presidente, y no le afectan, en manera alguna, las votaciones de la Asamblea Nacional sobre sus propuestas (art. 112).

Siguiendo la pura doctrina presidencialista, el Gobierno se comunica con al Asamblea Nacional por escrito, y excepcionalmente, “tratándose de asuntos que hagan referencia a altos intereses nacionales, el Presidente del Consejo podrá comparecer en la Asamblea Nacional para ocuparse de ellos” (art. 113, § único).

De tendencia presidencialista o parlamentaria, o como Salazar pretende mezcla de ambas, lo cierto es que la Constitución portuguesa rompe con los conceptos tradicionales de democracia y parlamentarismo que han llenado el siglo XIX. Otros regímenes siguen el mismo camino, pero no es menos cierto que, aunque Salazar haya recogido, como es lógico, los frutos de las experiencias contemporáneas, ha logrado una creación política “estructuralmente portuguesa”.

La anterior frase de Volpe es la mejor muestra de que la organización política de la República vecina no es copia vulgar del fascismo italiano. El autor destaca que en Portugal ni hay partido único ni milicia nacional: no se ha renunciado a la antigua armonización de los poderes, conservando el prestigio de la Cámara legislativa. “El Portugal de Salazar, por último, rechaza del mismo modo la fórmula de “libertad sin autoridad” como la

otra de "autoridad sin libertad", sustituyéndola por la "autoridad y libertad" (12).

Debe reconocerse que la Constitución portuguesa es la primera en solventar con nuevos procedimientos el eterno problema del Poder y del Estado. Ella, de manera formal, ha querido ensamblar en un texto legislativo, sancionado por el pueblo, la división de los poderes y la declaración de derechos, bajo un armazón de sentido totalmente nuevo, de tendencia antidemocrática en el sentido tradicional de la palabra.

Marcelo Caetano, actual ministro de Colonias, no duda en señalar el carácter autoritario y la postura polémica que el Estado portugués mantiene frente a la democracia y el comunismo. La Constitución está, según él, basada en la idea trascendente del bien común. La soberanía nacional aparece configurada, no como el derecho del pueblo a immiscuirse en las tareas del Gobierno de manera perturbadora, sino como la sumisión del nuevo Estado a la tradición portuguesa (13).

El texto constitucional portugués está nimbado con la aureola del más puro origen democrático, porque fué sancionado por plebiscito. Por eso mantiene un prestigio indudable, y posee un derecho indiscutible a ejercer la legítima defensa. "Todas las opiniones que aspiran a mejorar lo existente deben ser votadas tomándolas en consideración, pero no las que quieren destruir lo que ya se ha realizado al precio de tanto esfuerzo y sacrificio... La diversidad de puntos de vista es admisible solamente sobre las modalidades de aplicación de estos principios y sus corolarios" (14).

Este entusiasmo que manifiesta un moderno autor portugués no es raro en la vecina República. Como destaca Brandão, Salazar ha sabido subordinar lo material a lo espiritual, consiguiendo una organización original y adecuada para el caso portugués, a cuyo país ha dado una Constitución original, distinta completamente a las de los otros países. "Tener una Constitu-

(12) Bizarri (A.): *Origine e caratteri dello "Stato Nuovo" portoghese*. Milán, 1941. Premessa de G. Volpe; pág. 16.

(13) "Das neue öffentliche Recht Portugals", en *Zeitschrift für Vergleich. Rechtswiss.*, tomo 55, cuaderno 2, págs. 163-167.

(14) Pereira dos Santos: *op. cit.*, pág. 299.

ción política es lo mismo que procurar vivir en forma de unidad nacional para la realización de una misión histórica" (15).

Pero si Salazar tiene el mérito de haber sido el primer legislador que ha limitado en el Continente la soberanía popular, hemos de reconocer que de los cuatro puntos cardinales, en 1933, se habían levantado voces contra el exceso del gobierno de mayorías y las arbitrariedades de los Parlamentos.

Citar aquí, aunque sólo fuesen los autores más destacados, sería alargar innecesariamente la exposición. De los políticos activos sólo queremos traer uno, Tardieu. "Inglaterra —dice— por un lento cultivo de los derechos históricos, ha hecho nacer las libertades modernas de su pueblo de los antiguos privilegios de la aristocracia. Ni ha roto ni suprimido nada. Ha guardado sus reyes, sus condes, sus lores y su Iglesia. Ha comprendido que el gran problema es restringir la soberanía sin destruirla, en lugar de destruirlo todo sin restringir nada" (16).

III.—CRISIS DEL PODER LEGISLATIVO.

El funcionamiento del legislativo, según la Constitución de 1933, ha quedado expuesto más arriba. Pero la situación ha variado fundamentalmente por la reforma publicada en el *Diario Oficial* de 17-IX-1945. Con ella, se imprime al funcionamiento del legislativo portugués un sello perfectamente definido, desechando de una vez para siempre la situación híbrida en que hasta ahora se encontraba.

Como es sabido, la separación de los poderes y el reparto de las competencias está motivado en la doctrina clásica por el deseo de garantizar la libertad de los súbditos. La concentración de los poderes en un solo titular era símbolo, en el pensamiento constitucionalista, de que la libertad había dejado de existir, y al mismo resultado, según la citada doctrina, conduce el predominio absoluto de uno de ellos.

Para que la libertad no aparezca humillada y el súbdito no

(15) Brandao (A. J.): *Sôbre o conceito de Constituição Política*. Lisboa, 1944; pág. 121.

(16) *La révolution a refaire. I, Le souverain captif*. Paris, 1936; pág. 111.

se convierta en esclavo, es necesario que "le pouvoir arrête le pouvoir". Esta bella —indiscutiblemente bella— solución del problema político, es uno de los principios básicos del constitucionalismo, y la expresión acabada de la democracia.

La democracia, ocioso es recordarlo, hace muchos años que arrastra una vida difícil y oscura, y nadie olvida afirmar que se encuentra totalmente en crisis.

El ataque de Oliveira es hijo de la reflexión. No rechaza la democracia porque sí, ni desconoce sus méritos y los beneficios que ha reportado a la Humanidad. Estima, como otros muchos, que el ciclo vital de la democracia ha terminado, porque el mundo también ha variado fundamentalmente. No se pueden intentar reformas parciales y fragmentarias como algunos pretenden. Ellas son, dice Oliveira, "paliativos ingenuos que nada resuelven, que sólo pretenden prolongar la escasa vida de un sistema agonizante. Negar la crisis de la democracia sería negar la evidencia, el panorama político de nuestra época" (Ferro, página 99).

Pero no son los ataques teóricos al constitucionalismo democrático los que más daño han causado a la institución, sino la evolución de la Humanidad, que ha demostrado, una vez más, que los sistemas buscados para la vida política se rompen con facilidad en cuanto la Humanidad crece. Los trajes de almacén, como diría Bergson, no sirven para la vida de los pueblos.

La posición de Salazar es hija de la reflexión, producto de haber observado la pesadez de movimiento de la máquina parlamentaria, y su falta de adecuación a tiempos y hombres, que no respiran seguridad y confianza. Hoy, destaca Laski, la política es algo muy complejo y difícil. Por ello, aunque el Parlamento consintiere en entregar amplias delegaciones legislativas, cabría preguntarse si con ellas se resolvería la situación. El hecho evidente de nuestros días, añade el autor inglés, es la transferencia de la actividad legislativa del Parlamento al Gabinete, y la prisión que el Parlamento sufre entre los muros de la cárcel que el Gobierno ha edificado. Nos encontramos en la ruta de la democracia dirigida (17).

Este hecho evidente no puede desembocar, según los puri-

(17) *La democracia en crisis*. Madrid, 1934; págs. 58-95.

tanos adoradores de la democracia parlamentaria, en una reforma de la misma, sino más bien en una restauración del verdadero sentido que aquella institución debe tener. Es éste el parecer de Mirkiné Guetzevitch.

Celoso defensor del régimen parlamentario, explica el fracaso de las reformas constitucionales de la postguerra de 1919, porque no se ha sabido comprender la verdadera significación política del Poder ejecutivo en el régimen parlamentario. Este debe ser fuerte porque, de lo contrario, si la fortaleza corresponde al legislativo, el Estado se debilita. El Poder ejecutivo es en realidad el Gobierno, y él no puede limitarse a la ejecución tan sólo, ya que su verdadera misión es conducir políticamente la vida del país; porque exige, dada la complejidad del mundo moderno, una mayor actividad en la labor legislativa, que se muestra no sólo en la mayor extensión de las facultades reglamentarias, sino en la preparación de las leyes. En resumen, concluye el profesor ruso, el régimen parlamentario sólo es estable si la primacía política corresponde al Poder ejecutivo (18).

Recientemente, un escritor inglés, Carr, conseguía el mismo resultado. Estima que la supervivencia de la democracia está ligada a su posibilidad de restaurar el sentimiento del deber común. El sistema más claro de nuestra época es el reforzamiento de las atribuciones del Poder ejecutivo, a costa de las prerrogativas de la Asamblea legislativa, fenómeno que no es exclusivo de las dictaduras, ya que en 1936 y en 1940 la misma Inglaterra se orientó en el sentido de entregarse en brazos de un jefe único. El Parlamento debe limitarse a conocer y exponer las líneas generales de la política, y este hecho no pone en peligro la democracia. "El principal peligro que atraviesa en el presente la democracia inglesa está en la práctica desactualizada de un conservatismo que considere las instituciones democráticas que legó el siglo XIX como una realidad sacrosanta, y rehúsa reconocer la necesidad de las transformaciones y de las adaptaciones indispensables para que aquéllas puedan funcionar eficazmente en el siglo XX" (19).

(18) "Le régime parlementaire d'après guerre, en *Mélanges Ne-gulesco*. Bucarest, 1935; págs. 523-544.

(19) *Conditions of Peace*. Traducción portuguesa. Lisboa; págs. 148-

En este mismo sentido se orienta Salazar. Él sabe que las Constituciones valen en tanto pueden ser aplicadas, y en la medida en que esta aplicación es útil a la comunidad. Por eso la postura adoptada en mayo de 1945, no puede significar ni un paso atrás ni una rectificación apresurada, sino el desenvolvimiento lógico de la institución legislativa en el cuadro de la doctrina de Estado portuguesa. "La Constitución portuguesa —decía Salazar en 1938— es todavía un compromiso entre el pasado y el presente, aun esclavo, en ciertos detalles, de otros principios. Esta dualidad legislativa, por ejemplo, debe considerarse como una forma intermedia. La verdad es que no hay Asamblea legislativa que pueda encontrar tiempo y competencia universal para abordar todos los problemas de la administración pública. Uno de los errores de los regímenes parlamentarios fué precisamente el no haber evolucionado, adaptándose a las nuevas condiciones, pues no hay comparación posible entre las necesidades legislativas de hoy y las de hace un siglo" (Ferro, 224).

La cita anterior expresa claramente que la reforma de 1945 está incubada al tiempo que el texto constitucional del Estado nuevo portugués.

IV.—LÍNEAS PRINCIPALES DE LA REFORMA PORTUGUESA.

El proyecto de reforma fué presentado por el jefe del Gobierno en mayo de 1945 a la Asamblea Nacional. En su discurso, tras de examinar los problemas fundamentales de la política portuguesa, durante el conflicto mundial, expuso, con la sobriedad de exposición que le caracteriza, el fin de la reforma.

"La guerra —dice— (20) se hizo por todas partes con la

155. Sobre la tendencia de la simplificación legislativa, vide Schmitt (C.): "L'évolution récente du problème des délégations législatives, en *Recueil d'Etudes en l'honneur d'Edouard Lambert*, II, págs. 200-210.

(20) El texto del discurso figura en el *D. S. de la Asamblea Nacional*, de 18 de mayo de 1945, y en el de 17 de agosto del mismo año figura el texto aprobado por la Comisión de redacción. El discurso se ha publicado en castellano en las Ediciones de S. N. I., y el texto constitucional en *Boletín de Legislación Extranjera*, IV época, núm. 28, 1945; pág. 325 y sigs.

libertad *posible* y la autoridad necesaria, y lo mismo le ocurrirá a la paz." Los fines de la guerra han sido varios, pero si la victoria señala como indiscutible la derrota del totalitarismo, no es menos evidente que "la democracia, tanto en su definición doctrinaria como en sus modalidades de aplicación, continúa sujeta a discusiones". Sobre esta idea de las diversidades ideológicas de los aliados, ha vuelto Oliveira Salazar, en la primera conferencia de la Unión Nacional (9-XI-1946). "La última guerra fué, sin duda, conducida a la sombra de una bandera, pero tengo dificultad en creer que lo fuera en todos los campos, al abrigo de una ideología, al menos de una ideología claramente definida y unánimemente adoptada." Precisamente por ello, vuelve a insistir sobre su tema predilecto de la formación original de cada Estado, dentro del respeto a las libertades humanas; términos que, en manera alguna, son incompatibles. Mil formas tiene de organizarse un Estado para respetar las libertades de la persona, sin embargo, destaca Oliveira en el discurso citado, que el mundo se aferra, al parecer, en encontrar un solo sistema. "Las discusiones han revelado —señala con ironía— el equívoco, pero no han esclarecido el problema: ya ni se sabe lo que ha de entenderse por democracia."

Salazar busca una Constitución portuguesa, que ha de ser, decía en 1945, producto de la realidad nacional, y por eso la libertad debe estimarse en función de la formación interna del individuo y del medio social en que vive. Faltando estas dos condiciones no existe orden en el interior, ni posible colaboración en la esfera internacional. Pero, al tiempo, la libertad debe interesar en cuanto pueda ser ejecutada. No basta declarar los derechos, sino que ha de hacerse posible el ejercicio de los mismos. Este es el espíritu de la reforma en la realidad portuguesa. "Expresamente se desea más numerosa la composición de esta Cámara —añadía—, más reforzado su poder de fiscalización de la acción gubernativa y de la administración pública, y para eso un poco más largo el período de su funcionamiento y diverso el método de trabajo. Aunque se proponga que la actividad legislativa del Gobierno quede independiente, en cualesquiera circunstancias, de la ratificación de la Asamblea, siempre le cabrá a ésta no sólo la iniciativa en todos los casos, sino la competencia exclusiva en otros."

La reforma, en el aspecto que ahora nos interesa, se puede sintetizar en cuatro afirmaciones:

1.^a El Gobierno, que antes necesitaba autorizaciones para legislar, salvo en los casos de urgencia y necesidad públicas (art. 109, 2.^o), en adelante, sin *autorización*, puede hacer Decretos-leyes en todas las circunstancias, y, en casos de urgencia, aprobar tratados internacionales.

2.^a Persisten las autorizaciones legislativas por haber rechazado la Asamblea Nacional su eliminación (art. 91).

3.^a En la legalidad anterior, cuando el Gobierno publica un decreto-ley en caso de urgencia, y durante "el período de las sesiones legislativas", debía proponer la ratificación, dentro de las cinco sesiones siguientes a su publicación ante la Asamblea Nacional, y si ésta la denegaba, el decreto-ley dejaba de tener fuerza desde "el día en que salga en el *Diario* del Gobierno el respectivo aviso, expedido por el Presidente de la Asamblea" (art. 109, 4.^o, § 3.^o). Con la reforma, si cinco diputados no solicitan, dentro de las cinco sesiones siguientes a la publicación, la ratificación del decreto-ley, se supone concedida. (Obsérvese que se suprime el párrafo relativo a la abrogación y se faculta al Gobierno para expedir los Reglamentos necesarios.)

4.^a La Asamblea Nacional adquiere un tono parlamentario más acusado. A la sola vigilancia del cumplimiento de la Constitución y de las leyes (art. 91, 2.^o) se añade la fiscalización de los actos del Gobierno.

Las citadas reformas encontraron un eco favorable tanto en la Cámara corporativa como en la Asamblea Nacional.

El primero de los citados organismos, al emitir su dictamen (*D. S.*, núm. 176, 16-VI-45, suplemento), analiza con detención el texto y llega a proponer alguna reforma.

En primer término se plantea el organismo consultivo la calidad de los poderes constituyentes de la Asamblea Nacional, y él estima que son de naturaleza genérica, toda vez que es una asamblea en funciones y no una a elegir, como exige la Constitución (art. 135, 1.^o).

La Cámara constata, con alegría, que la propuesta perfecciona el mecanismo constitucional "sin atentar ni a la existencia ni a la sustancia". La Constitución portuguesa se mantiene viva en sus rasgos fundamentales, y es que el texto es programático;

pero ese programa a desarrollar no ha envejecido: el Estado que alumbró sigue firme. "El Estado portugués es un Estado que en el ejercicio de su autoridad legítima no consiente *oposiciones violentas*, susceptibles de contrariar la realización efectiva del *bien común*."

Por ello las libertades han de considerarse en función del *bien común*. Se mantiene la verdadera libertad, se "asegura a los hombres, a todos los hombres, las libertades necesarias para la plena expansión de la personalidad, respetadas que sean las exigencias del interés público, superior jerárquicamente a cualquier interés particular, individual o colectivo".

Ante el problema crucial de la reforma, la Cámara corporativa se adhiere sin reservas a la propuesta gubernamental. En algún punto va más lejos. Pidió, y fué rechazado por la Asamblea Nacional, que admitiese el texto nuevo la posibilidad del sufragio indirecto. La modificación del funcionamiento del Gobierno y Asamblea Nacional no significa que se dé un paso atrás, ni que el Estado portugués se convierta en parlamentario, y mucho menos en parlamentarista, porque la Asamblea Nacional tenga derecho de fiscalización, pues la crítica deberá basarse en el *bien común*, y, como ha sucedido hasta la reforma, el Gobierno será "órgano legislativo normal, y la Asamblea órgano legislativo excepcional".

Como es preceptivo, el dictamen de la Cámara corporativa se sometió a discusión en la Asamblea Nacional durante el mes de junio del pasado año (días 2, 4, 5, 6 y 7), y en el examen del proyecto se puso de relieve tanto la unidad de criterio en los problemas generales, y especialmente en los de régimen y política gubernamental, como la variedad de matices, verdaderamente no diferenciados profundamente, de que hicieron gala los asambleístas.

Si la desconfianza frente al parlamentarismo —dice Alçada Guimarães— estaba justificada el año 33, se ha llevado un poco lejos; pero, pese a esto, no se creó con la Cámara un "instrumento de humillación, sino de disciplina voluntaria y consciente". Ahora es preciso prestigiar la Asamblea, que es el complemento de todo Gobierno fuerte (sesión del 2-VII-45). Este texto constitucional, que en opinión de Mario de Figueiredo no ha envejecido en diez años, señalaba una doble función al Gobierno:

NOTAS

de tipo presidencialista en sus relaciones con la Asamblea, y de tipo parlamentario en sus relaciones con el Jefe del Estado. Pero la Asamblea, en la Constitución portuguesa tiene como función primordial —añade— el poder de fiscalización, que no el legislativo (sesión 2-VII-45).

Esta disminución del poder legislativo de la Asamblea no está bien vista por otros parlamentarios. Antunes Guimaraes, aunque estima acertada la situación actual de preponderancia legislativa del Gobierno, cree que sirve para las épocas anormales, pero no para siempre, para las épocas que se avecinan, en que la normalidad es la piedra fundamental en la vida de los Estados. “De la misma manera —añade— que todos queremos un Gobierno fuerte, no deseamos una Asamblea Nacional con su función legislativa disminuida” (sesión 4-VII-45). Marqués Mano también quiere una reforma más profunda, aunque comprende que la paz civil, clima necesario para ella, está todavía lejos.

Al lado de estas voces críticas, sensatas y sanas, la personalidad espléndida de João Ameal entonó, en las postrimerías del debate, un himno de gloria para la Constitución del 33. Con ella —dijo— Portugal ha sabido marchar por un camino torvo y amargo, reconquistando la estabilidad, el prestigio y la fuerza. De ahí que sea más importante “aquello que ni precisó ni precisa ser enmendado” que las otras cosas que se reforman. Lo que no precisa ser enmendado es, para Ameal, la verdadera normalidad constitucional, que Portugal sólo ha conocido con la llamada Dictadura, y que se manifiesta por tres directrices fundamentales: 1.ª Refuerzo del Poder, con más independencia, estabilidad y continuidad. 2.ª Primado del bien común; y 3.ª Sustitución de la libertad indefinida por libertades positivas y concretas. Estos pilares básicos de la ordenación portuguesa han producido una normalidad no simplemente “*constitucional*, sino *nacional*, porque se consiguió reajustar el Estado a la nación” (sesión 5-VII-45).

V.—OTROS ASPECTOS DE LA REFORMA.

No se reduce a los cambios citados la reforma constitucional. Se ha puesto la mano en otros preceptos de rango menos

elevado, los que han sufrido ligeras modificaciones, que en algunos casos son repercusión de la idea matriz del proyecto gubernamental.

Se ha aumentado el número de miembros de la Asamblea Nacional a 120 (art. 85), y la posibilidad de un alargamiento facultativo de sus sesiones, pues, aunque siguen siendo de tres meses, se concede al Presidente el derecho a prolongarlas durante un mes, siempre que no se clausure después del 30 de abril (art. 94).

Se introduce el trabajo por Comisiones, en las que pueden tomar parte los ministros y subsecretarios de Estado (art. 95). Las Comisiones permanentes, que pueden continuar por su función durante el tiempo que la Asamblea Nacional esté cerrada, vienen a sustituir a las sesiones de estudio introducidas por la ley 1966 (23-IV-1938), y el contacto que procuran con ministros y subsecretarios de Estado ha de servir para aumentar la fiscalización de la Asamblea Nacional y suavizar las posibles críticas (dictamen citado, Cámara Corporativa).

La reforma exige la mayoría de dos tercios de miembros en efectividad de funciones para la aprobación obligatoria por el Presidente de la República de los proyectos de ley, mientras que en el texto antiguo (art. 98) era del número legal de ellos.

Finalmente, la Asamblea Nacional aprovechó los poderes constituyentes conferidos para suprimir trabas reglamentarias. Se dió una nueva redacción al artículo 101, por la que desaparece la obligación de que en el Reglamento de la Cámara se limite el tiempo para usar de la palabra y la de subir a la tribuna; manteniéndose tan sólo la prohibición de preterir el orden del día por un asunto no anunciado con veinticuatro horas de antelación y las condiciones de presentación de los proyectos de ley.

La Cámara corporativa ha adquirido con la reforma un tono parlamentario, sin perder su carácter consultivo, sin que en el texto definitivo haya tenido cabida el de este organismo, expresado en su dictamen, de equipararse en la función *fiscalizadora con la Asamblea Nacional*. En resumen, lo que se ha hecho es introducir las sesiones plenarios en la Cámara corporativa, que hasta ahora sólo funcionaba por especializadas (art. 105).

Además de la importantísima reforma en cuanto a la facul-

dad legislativa del Gobierno, se ha puesto mano en otros aspectos de la función gubernamental. Entre ellos, el más interesante es la sustitución por el Presidente del Consejo, de los ministros ausentes del Continente o carteras vacantes (art. 107).

La reforma reorganiza el Poder judicial y establece modificaciones en el Acta colonial, de las cuales la más importante es transferir la facultad legislativa sobre las materias del artículo 27 del Ministerio de Colonias, que la tenía, al Gobierno, que es quien la poseerá en adelante (art. 27, § único).

VI.—CONSIDERACIÓN FINAL.

Todo examen del caso portugués requiere distinguir claramente el clima sociológico del clima político. Necesariamente, para que exista un sano equilibrio en el Estado deben uno y otro corresponderse con precisión, y porque la Constitución de Oliveira, y sobre todo su reforma de 1945, pretende encontrar la nueva fórmula política para la actual realidad económica, es por lo que ella es en extremo interesante.

En el aspecto social, el Estado portugués descansa sobre supuestos radicalmente diferentes a los que sirvieron de base al régimen parlamentario. La época capitalista produce el parlamentarismo y la democracia en el orden político, supone el libre cambio en la economía y la creencia en el progreso. Y este parlamentarismo sólo podrá funcionar debidamente cuando existe una clase gobernante, dos partidos que produzcan mayorías estables, y sobre todo coincidencia esencial en los supuestos de los partidos (21).

Nadie duda de que en el tiempo presente tales principios han perdido vigor y eficacia. A la cosmovisión burguesa que informaba el Estado liberal burgués de derecho y a una coincidencia esencial entre los distintos partidos políticos, ha sucedido una época en que las diferentes organizaciones partidistas han querido imponer una concepción del mundo radicalmente opuesta, y, como consecuencia ineludible, la consecución del Poder ha

(21) Dawson (Ch.): *Religion and the Modern State*. Nueva York, 1937; págs. 1 y 26.

conducido, necesariamente, a que se imponga de manera radical una ideología. Por esto, es decir, por la disparidad esencial entre los partidos políticos, la forma típica de la democracia ha fracasado, porque ella sólo es posible, como destaca Sampay, "en una homogeneidad social" (22).

Nuestro tiempo señala, y sobre ello vale la pena insistir, una nueva estructura económica, un deseo de una nueva fórmula política, que ahora se encuentra como "una especie de nebulosa, conjunto de aspiraciones vagas, reivindicaciones, fuerzas que se mueven sin directrices concretas, buscando a tientas posibilidades de realización o de mando" (Oliveira, discurso 7-x-45).

No cabe negar que Portugal ha intentado solucionar los problemas que se plantean tanto en el aspecto social como en el político, de una forma original. Es indiscutible que se pueden indicar concomitancias ideológicas con otros regímenes políticos que desaparecieron en Europa, pero ello no es consecuencia de una imitación, sino producto de una semejanza de circunstancias. Portugal se quiere configurar como una democracia orgánica que realizará la organización corporativa que ha de servir para proyectar la nación en el Estado (Oliveira, loc. cit.).

Pero aquí acaba la semejanza, porque se ha huído de la fórmula del partido único que monopolizase la dirección del Estado, y en lo político se ha querido reforzar al Poder ejecutivo. Nadie podrá afirmar que este refuerzo de la potestad ejecutiva es privativo del régimen portugués, ya que se encuentra preconizado por tratadistas de las más diversas tendencias sociales, pero coincidentes en realizar de esta suerte una fórmula perfecta de democracia (23). Oliveira está consciente de que si en Euro-

(22) *Op. cit.*, nota 6, págs. 271-282.

(23) Construir un ejecutivo fuerte, parece ser desde hace mucho tiempo el fin último de la democracia. Nitti señala, recurriendo a textos de Polibio y Cicerón, que ya en Roma queda demostrado "que en las democracias se necesita que el poder ejecutivo sea fuerte y escape a todas las agitaciones". (*La Democracia*, t. II, pág. 355; Madrid, 1932.) Juan B. Alberdi alaba la Constitución de Chile por haber sabido crear un ejecutivo fuerte, calcado del régimen monárquico, con medios para hacerse respetar como si fuese una dictadura. (Vide *Bases*, Buenos Aires, 1943; págs. 25, 56, 181 y sigs.) Para Mirkiné la supremacía política del ejecutivo es el único medio de solucionar técnicamente los grandes problemas de la democracia moderna (*Modernus*

pa se produce un retroceso en la organización política, es porque es necesario ensayar fórmulas nuevas. La portuguesa, que arriba hemos expuesto, es francamente original, posee el vigor de ser una reforma de la Constitución que fué sancionada por plebiscito, y pertenece al tiempo contrastar la eficacia de la solución.

Oliveira, sin timidez, ha continuado adelante en su propósito de ordenar en forma nueva el país, procurando que las instituciones que ahora se reforman adquieran con el cambio elasticidad y eficiencia para enfrentarse con la situación actual, que exige, con apremio mayor cada día, soluciones rápidas para los problemas planteados. No puede, como ya hemos apuntado, criticarse la reforma portuguesa por ser antidemocrática en la expresión que este término puede adoptar en boca de quienes se consideran defensores del Gobierno popular, y mucho menos se debe creer que Salazar no ha hecho otra cosa que restaurar antiguas y trasnochadas ideologías. La reforma es tan interesante que merece seguir con cuidado el desarrollo práctico de la misma, a fin de contrastar su eficacia y oportunidad.

DIEGO SEVILLA ANDRÉS.

tendencias del Derecho Constitucional. Madrid, 1934; pág. 212). "La Cámara de los Comunes —dice Cripps— no se halla nunca a tanta altura como cuando debate principios de legislación o política, debates que suelen ser muy instructivos y de altos vuelos. A cosas así debería la Cámara, como conjunto, limitarse, dejando el resto de sus tareas a las comisiones." Nótese aquí la analogía de pensamiento con Salazar. (*Hacia la democracia cristiana*. Barcelona, 1946; pág. 140)