

# LA CONSTITUCION ECONOMICA PORTUGUESA: DEL PROGRAMA A LA MEDIACION

Por GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS (\*)

## SUMARIO

I. LA CONSTITUCIÓN: 1. *Constitución político-social - Constitución económica.* 2. *Antecedentes.* 3. *El compromiso de 1976.* 4. *El modelo teleológico: transición hacia el socialismo en una sociedad abierta.*—II. ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA: 1. *Principios generales.* 2. *La función del Estado.* 3. *La irreversibilidad de las nacionalizaciones.* 4. *Libertad de iniciativa y derecho de propiedad.*—III. ESTRUCTURAS DE PROPIEDAD DE LOS MEDIOS DE PRODUCCIÓN: 1. *El sector público.* 2. *El sector privado.* 3. *Sector cooperativo.* 4. *El desarrollo de la propiedad social.*—IV. ¿CUÁL ES EL MODELO INSTITUCIONAL DE LA ECONOMÍA?

## I. LA CONSTITUCION

### 1. *Constitución político-social - Constitución económica*

La Constitución portuguesa de 1976, aprobada como consecuencia de la Revolución democrática de 25 de abril de 1974, inspirada en ideales democráticos y socializantes, presenta en el ámbito económico-social un conjunto importante de disposiciones programáticas y preceptivas orientadas a la realización de una economía de bienestar y de justicia social, en el ámbito de un Estado social de Derecho.

Se trata de la consagración, gracias a un compromiso complejo, de una

---

(\*) Quisiera hacer constar mi agradecimiento a mi amigo y maestro el profesor Antonio Sousa Franco, catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lisboa, quien me orientó en esta investigación a través de su extraordinaria labor académica, que tanto ha contribuido a la consolidación del Derecho Financiero en Portugal.

organización de la realidad económica y social orientada a un tiempo a la afirmación de la democracia pluralista representativa, fundada en el respeto a los derechos y libertades fundamentales, y en un objetivo histórico de mayor justicia social y de igualdad de oportunidades.

La Constitución no es, por tanto, meramente estatutaria, revelándose como programática e intervencionista, y asumiendo una dimensión político-social. Está, por tanto, en la línea de las principales Constituciones modernas de sociedades abiertas, entre las cuales podemos citar: la mejicana de 1917, la alemana de Weimar de 1919, la española de 1931, la francesa de 1946 y la italiana de 1947. Se trata de un texto que no es neutro en cuanto a la necesidad de transformaciones, en el cual adquieren un elevado grado de concretización aspectos como el contenido de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos y algunos principios esenciales relativos a la estructura y funcionamiento de la sociedad y de la economía.

El surgimiento de las Constituciones político-sociales contemporáneas se debe al hecho de que la democracia se basa hoy en una multiplicidad de contribuciones, lo que llevó a Gurvitch a hablar de su carácter polidédrico. Tales contribuciones exigen de las leyes fundamentales la superación de una perspectiva exclusivamente orientada a la organización superestructural del poder político. De aquí la creciente importancia de las Constituciones económicas.

¿A qué llamamos Constitución económica? Al conjunto de los principios y normas fundamentales por los que se rigen jurídicamente la organización y el funcionamiento económico de una comunidad política. Estamos, por tanto, ante el ordenamiento jurídico fundamental de la economía: como expresión de la propia vida social y como extensión del fenómeno político. Aquí convendrá analizar la Constitución bajo dos perspectivas: la formal y la material. El primer caso es donde están las normas incluidas en el texto de la ley fundamental o, por lo menos, las que están dotadas de sus requisitos y características formales. En el segundo se encuentra el núcleo de normas jurídicas y principios fundamentales que rigen el sistema y las instituciones de la economía y que están dotadas de la especial estabilidad que caracteriza a las normas constitucionales. Esta última noción envuelve, por tanto, un diálogo fecundo entre valores ético-jurídicos, instituciones, normas y hechos, donde es posible aprehender los contornos del ordenamiento jurídico de la economía más allá del puro formalismo normativo. En este sentido, el análisis de la Constitución económica —incluso por la mutabilidad de lo real sobre lo que se asienta— exige una permanente comprensión del modo como se van afirmando en la práctica los principios y las normas consagradas en la ley fundamental.

## 2. *Antecedentes*

La Constitución de 1976 no es en la historia de las leyes fundamentales portuguesas la primera de índole programática. La de 1933, del régimen autoritario del Estado nuevo, también lo fue. Estamos ante la primera Constitución programática portuguesa de inspiración liberal democrática.

Los textos fundamentales después de la Revolución liberal de 1820 son todos, salvo la excepción apuntada, no intervencionistas y puramente estatutarios. La Constitución de 1822, muy influenciada por la española de 1812, se limita a hacer referencia, en cuanto a la vida económica, a la salvaguarda de «la libertad, la seguridad individual y la propiedad», definiendo esta última como «un derecho sagrado e inviolable, que tiene todo portugués de disponer como quiera de todos sus bienes según las leyes». Fórmulas muy semejantes fueron retomadas por las Constituciones subsiguientes: la carta de 1826 (en vigor de 1826 a 1828, de 1834 a 1836 y de 1842 a 1910) y los textos de 1838 (1838-1842) y de 1911 (1911-1926). El que se consagra es el Estado no intervencionista, el cual reconoce y salvaguarda la libertad económica, la libertad de movimiento y emigración, el derecho de propiedad privada y poco más —siendo cierto que, por ejemplo, la Constitución republicana de 1911 llega a prever la posibilidad de que existan restricciones a la libertad de trabajo, de industria y de comercio.

Ya la Constitución de 1933 posee una fuerte carga ideológica, intervencionista, antiliberal y autoritaria. Consagra fuertes restricciones a los derechos fundamentales. En el ámbito económico, estos son los principios de la anterior ley fundamental portuguesa: intervencionismo dirigista estatal (orientado a la armonización de intereses, a la justicia y al desarrollo social, según la fórmula «poder para el Estado y justicia entre los ciudadanos», art. 29); nacionalismo económico (defensa de la economía nacional contra «amenaza o ataques externos», art. 30); representación orgánica de los «elementos estructurales de la nación», con base en la organización corporativa; consagración de una economía de mercado limitada de modo que «sus elementos no tiendan a establecer entre sí una competencia contraria a los justos objetivos de la sociedad y de ellos mismos» (art. 34); se prevenía, así, que «la propiedad, el capital y el trabajo» desempeñasen una «función social» (art. 35); limitación de los derechos de los trabajadores a través de la integración de los sindicatos en el orden corporativo, de la restricción en la contratación colectiva y de la prohibición del derecho a la huelga (arts. 37 y 39).

En los cuarenta y un años de vigencia de la Constitución se realizaron

diversas revisiones que no modificaron cualitativamente el modelo proteccionista autárquico, a pesar de la tendencia que se produjo a partir de finales de los años cincuenta hacia una mayor apertura al exterior (por ejemplo, la adhesión a la EFTA). En 1935 el Estado pasó a autorizar todos los organismos corporativos; en 1951 se introdujo una referencia al derecho al trabajo y en 1971 aparece la referencia a la promoción del bienestar de los ciudadanos, la mejora de las condiciones de vida de las clases más desfavorecidas, el desarrollo económico y social, el estímulo de la iniciativa privada y de la competencia efectiva entre las competencias del Estado. Según el profesor Sousa Franco, en la aplicación de la Constitución de 1933 se produce una constante: «La articulación creciente entre el dirigismo estatal y los grandes grupos económicos (agrarios, financieros, industriales) es facilitada por la falta de organización de los trabajadores y de los pequeños empresarios. De aquí que el condicionamiento y la regulación corporativa de la actividad económica sirvan para proteger a los productores contra eventuales nuevas iniciativas» (1982-1983, pág. 167). Las tentativas modernizadoras en la década de los sesenta, y sobre todo después de 1968, con Marcello Caetano, fueron tímidas y contra ellas se levantaron poderosas resistencias de sectores antiliberales, que no permitieron la realización de los objetivos modernizadores defendidos por el ala más abierta del régimen.

### 3. *El compromiso de 1976*

El 25 de abril de 1974, un golpe militar puso término al régimen inaugurado cuarenta y ocho años antes también por las fuerzas armadas. La revolución, hecha para tomar el Estado —corazón de la vida económica y social—, se hizo sobre una triple invocación de democracia, de desarrollo y de descolonización. La democratización se inició rápidamente con la consagración del pluralismo y de los derechos fundamentales, lo que en el ámbito económico permitió el reconocimiento de los derechos de los trabajadores (de libre asociación sindical, de libertad de contratación colectiva, limitación de los despidos, subsidio de desempleo y creación del salario mínimo interprofesional). Además de esto, en virtud de una práctica social y política marcada por los ideales socializantes (sobre todo después de los golpes del 28 de septiembre y del 11 de marzo) —aunque muy diversos según sus defensores, que iban desde el socialismo liberal hasta el colectivismo—, fueron adoptadas diversas medidas limitativas del derecho de propiedad. Se nacionalizaron primero los bancos emisores y después todo el sector bancario y asegurador, así como las empresas clave de los grandes grupos económicos y las empresas situadas

en sectores básicos (sobre todo en la industria y en los transportes) —con excepción de la iniciativa extranjera—. Paralelamente, y a partir de las ocupaciones de hecho de las grandes propiedades del Alentejo y en parte del Ribatejo y la Beira Baixa, fue definida la llamada zona de la reforma agraria. Los poderes del Estado se ampliaron en lo relativo a la intervención en empresas privadas abarcando el poder de sustituir total o parcialmente la gestión particular. Se establecieron formas especiales de protección de las pequeñas y medianas empresas (especialmente mediante la generación en 1975 del Instituto de Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas Industriales: IAPMEI). Además de la especial represión de los delitos contra la economía nacional, sobre todo a través de la creación del delito de sabotaje económico en abril de 1975 (Decreto-ley 207.b/75, de 17 de abril). Además de las medidas políticas, no se puede dejar de hacer referencia al acaecimiento de numerosas situaciones de hecho permitidas por el poder político militar (por ejemplo, ocupaciones de inmuebles urbanos, ejercicio de amplios poderes por comisiones de vecinos y trabajadores).

En este contexto surgen, como consecuencia de una plataforma firmada entre el movimiento de las fuerzas armadas y los principales partidos políticos (preconstitución, en la expresión del profesor Jorge Miranda) y de las elecciones de 1975, el trabajo de la Asamblea constituyente y el compromiso complejo traducido en el texto constitucional aprobado el 2 de abril de 1976, donde se nota esencialmente la contribución de los dos partidos constituyentes mayores: el partido socialista y el partido popular democrático. La ley fundamental resulta de una confluencia de principios liberal-democrático y socialista. Pero, como dice Jorge Miranda, «tal vez ni tan siquiera sea correcto reducir el compromiso a la aglutinación de dos únicos principios, puesto que fue múltiple y diversificado» (1978, pág. 274). El conocido constitucionalista destaca así que: los derechos, libertades y garantías y la democracia política resultan de la convergencia entre el PS y el PPD (hoy partido social demócrata) y el centro democrático social (demócrata cristianos); el socialismo de la confluencia PS, PPD y partido comunista; los aspectos colectivistas del entendimiento PS-PCP; el sentido personalista PPD-CDS; los derechos sociales, la autogestión y la planificación fueron defendidos por el PS; las autonomías regional y local y las garantías jurisdiccionales, por el PPD; la defensa de las nacionalizaciones, la reforma agraria y las organizaciones populares de base por el PCP, y la declaración universal de los derechos del hombre y la iniciativa privada por el CDS.

Las varias contribuciones son evidentes y dan al texto constitucional una configuración poliédrica y abierta que se ha adaptado bien a la evolución de la realidad en sus ya doce años de vigencia.

#### 4. *El modelo teleológico: transición hacia el socialismo en una sociedad abierta*

Resultando de un compromiso, y habiendo sido elaborada en un determinado contexto donde los valores de transformación estructural y de cambio del sistema económico-social estaban extremadamente destacados por casi todos los intervinientes en la formación de la voluntad constituyente, se comprende que la Constitución portuguesa haya pretendido consagrar un conjunto de principios y normas orientados a la construcción de un modelo de sociedad futura. Así será fácil percibir la importancia del modelo teleológico de la ley fundamental, por contraposición al modelo estático concreto que resulta de la aplicación inmediata de las normas y de los mecanismos constitucionales a la sociedad y a la economía.

Ya en el preámbulo constitucional se hace alusión expresamente, después de las referencias a la independencia nacional, a los derechos fundamentales de los ciudadanos, a la democracia y al Estado de Derecho democrático, a la apertura del camino «hacia una sociedad socialista en base al respeto de la voluntad del pueblo portugués orientada a la construcción de un país libre, más justo y más fraterno».

Además de esto, en los dos primeros artículos se dice, por un lado, que Portugal es una «República soberana, basada en la dignidad de la persona humana y en la voluntad popular orientada a su transformación en una sociedad sin clases» (art. 1), definiéndose a continuación la República como «un Estado democrático basado en la soberanía popular, en el respeto y en la garantía de los derechos y libertades fundamentales y en el pluralismo de expresión y organización democráticos, que tiene por objetivo asegurar la transición hacia el socialismo mediante la realización de la democracia económica, social y cultural y el perfeccionamiento de la democracia participativa». Tenemos, por tanto, que tanto en la referencia a la «sociedad sin clases» como en la referencia al «objetivo de asegurar la transición hacia el socialismo», existió una preocupación clara que apunta a la construcción de una nueva sociedad. Nada nos permite, sin embargo, hacer coincidir la noción constitucional de socialismo ni con una necesidad del proceso histórico, como la conciben los autores marxistas, ni con un concepto utópico desenraizado e inútil. Naturalmente que existe en la palabra socialismo una idea de superación del sistema económico del individualismo capitalista, que todavía no está prevista estrechamente en sus diversos pasos y en su ritmo. Así, la subordinación del poder económico al poder político, la apropiación colectiva de los principales medios de producción y la intervención democrática de los trabajadores

son (al lado de los derechos y libertades) elementos caracterizadores del proceso denominado de transición hacia el socialismo. No existe, sin embargo, una definición constitucional de socialismo. Esto no significa que la referencia al objetivo socialista no tenga sentido. Lo tiene, evidentemente: por un lado, unido a la idea de justicia social y de sociedad sin clases (en la acepción de sociedad en la que hay igualdad de oportunidades) y, por otro, a la democracia política, económica y social que se orienta a realizar a través del respeto a la Constitución. Más allá de esto, la ley fundamental, sin dejar de contener un proyecto que abarca toda la sociedad y a todos los ciudadanos, como sujetos intervinientes y como destinatarios de los beneficios de la evolución socio-económica (bienestar, calidad de vida), presta particular atención a las clases trabajadoras, dado que ellas son blanco de la injusticia en el presente momento histórico —lo que no quiere decir que en el futuro no surjan otros grupos que lo sean igualmente—, no podemos olvidar tampoco que el más reciente pensamiento político socialista liberal ha llamado la atención a la necesidad de superación de las concepciones del «poder de los trabajadores», prefiriendo poner énfasis en la confluencia entre acciones públicas y la creatividad y autonomía de los movimientos de la sociedad y de la economía. Se pone, así, el acento en la construcción de un Estado que sea expresión de la sociedad civil. La Constitución portuguesa no cierra la puerta a estas concepciones, ligando, de este modo, las ideas socializantes a una evolución gradual de la sociedad abierta.

La inexistencia de un objetivo de contenido dogmáticamente predefinido permite que a la luz de la ley fundamental puedan ser puestas en práctica en el plan gubernativo tanto concepciones socialistas como no socialistas —sobre la base del principio de alternancia—. No existe ninguna limitación general que impida la libre participación de los diferentes partidos políticos en la vida democrática. No compete a la Constitución definir programas de Gobierno. En nuestra opinión, sin embargo, el objetivo teleológico del socialismo se relaciona no con la predefinición fijista de un nuevo sistema, sino más bien con la apertura de pistas para la creación de un nuevo sistema de justicia, donde no haya desigualdades de oportunidad ni falta de respeto por la dignidad de la persona humana. En estos términos, el socialismo deberá coincidir con la propia realización gradual de la democracia política, económica, social y cultural (como se dice expresamente en el artículo 2 de la Constitución), estando, por tanto, su construcción íntimamente dependiente de la voluntad popular y del respeto a los derechos y libertades fundamentales. De aquí que ciertas expresiones que la ley fundamental contiene todavía, y que parecen apuntar hacia una concepción terminalista y fijista del proceso histórico, no pueden dejar de ser entendidas a la luz de la

concepción eminentemente liberal democrática que inunda ese fecundo resultado de un compromiso democrático que es la Constitución de abril de 1976 (reformada por la Ley Constitucional de 30 de septiembre de 1982). Como dice Manuel Lucena, el texto fundamental deja a la nueva República las manos libres para poner en práctica el programa de cualquiera de las tres grandes familias socialistas (liberal, autoritaria y libertaria) (s.d., página 128). Nosotros añadimos que también las orientaciones no socialistas tienen, naturalmente, derecho de ciudadanía.

El objetivo constitucional se confunde con su propia realización cotidiana.

Se comprende, así, que Eduardo Lourenço haya afirmado: «Del socialismo y de la sociedad que con él deba conformarse no hay en nuestra Constitución una perspectiva clara, ni podría haberla. Hay, sin embargo, una inspiración que llena el texto constitucional y en particular los artículos consagrados al ordenamiento económico y social. Los autores de los diversos pasajes de la Constitución no tienen todos —ni de lejos— la misma idea de una sociedad socialista o de lo que deba entenderse por transición hacia el socialismo. Así, la referencia más clara es la relativa «a la manera» como tal «transición» debe ser asegurada, la manera «pacífica» y «pluralista» que dice la Constitución. Se deduce, por tanto, que el socialismo impuesto contra la voluntad democráticamente expresada de los ciudadanos es contrario al espíritu de nuestra Constitución, como será también contrario a un régimen que no asegure la diversidad de opiniones que normalmente se expresan en una sociedad y la definen como democrática» (1977).

## II. ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA CONSTITUCION ECONOMICA

### 1. Principios generales

Es la propia Constitución quien enumera en su artículo 80 lo que denomina como fundamentos de la organización económica, y que son:

- a) subordinación del poder económico al poder político;
- b) coexistencia de diversos sectores de propiedad —público, privado y cooperativo;
- c) apropiación colectiva de los principales medios de producción y del suelo, así como de los recursos naturales;
- d) planificación democrática de la economía;
- e) desarrollo de la propiedad social, y
- f) intervención democrática de los trabajadores.



Están aquí los principios de lo que podemos designar como modelo estático de la economía. El legislador constituyente especifica la necesidad de subordinación del poder económico al poder político democrático, previendo expresamente la existencia de un modelo de economía mixta. Y a partir de estos dos principios angulares surgen las referencias a la apropiación colectiva de los principales medios de producción, a la planificación democrática y a la intervención de los trabajadores, apelándose a una perspectiva dinámica de transformación que se traduce en el desarrollo de la propiedad social.

Distinto de lo que ocurría antes de la revisión constitucional de 1982 —entonces se hablaba de «desarrollo de las relaciones de producción socialista, mediante la apropiación colectiva de los principales medios de producción y del suelo, así como de los recursos naturales y del ejercicio del poder democrático de las clases trabajadoras»—, hoy es nítida la preocupación por definir la vida económica en el contexto de un modelo abierto y de mercado, evitando algunos equívocos posibles frente a la anterior redacción.

La complementariedad del Estado y del mercado, de la economía pública, social y privada surgen como corolario de la consagración de una economía multipolar.

## 2. *La función del Estado*

El legislador constituyente sintió necesidad de concretar las opciones fundamentales del modelo transformador, traduciéndolas en «competencias prioritarias del Estado». Lo hizo en el artículo 81, que, según Vital Moreira y Gomes Canotilho, es «una de las más complejas (y, simultáneamente, de las menos homogéneas) de las normas constitucionales» (1984, pág. 401). No hay, en efecto, una coherencia de criterios en la enumeración de tales competencias. Interesa, sin embargo, agruparlas en tres grandes zonas temáticas:

a) Transformación de las estructuras socioeconómicas (corrección de las desigualdades, mejor utilización de las fuerzas productivas, participación de los trabajadores, reforma agraria, sistema de planificación, política científica y tecnológica, política energética).

b) Eliminación de estreñimientos económicos (orientación antimonopolista, represión de los abusos del poder económico y de todas las prácticas lesivas al interés general, defensa de una competencia equilibrada entre las empresas, protección del consumidor).

c) Consecución del crecimiento y desarrollo económico (aumento del bienestar social, orientación del desarrollo en el sentido de un crecimiento equilibrado de todos los sectores y regiones, desarrollo de las relaciones económicas internacionales).

Ponemos, por tanto, un vasto conjunto de competencias del Estado que, sin embargo, presentan una vertiente fuertemente programática. Vertiente que no deja de tener proyección económica en lo cotidiano y en las políticas de Gobierno. Es la propia ley fundamental quien alude expresamente al intervencionismo del Estado, remitiendo a la ley la determinación de los «medios y de las formas de intervención y de nacionalización y de socialización de los medios de producción», así como de los criterios de fijación de indemnizaciones (art. 82). Los poderes públicos de control e intervención en la economía no son, sin embargo, ilimitados. Su frontera está definida por el reconocimiento del derecho de propiedad privada y de la libertad de iniciativa y por la salvaguarda de la existencia de una economía abierta y multipolar. La intervención del Estado surge, así, como básicamente reguladora, teniendo en cuenta la igualdad de oportunidades entre los ciudadanos y la equidad. Usando una expresión de John Rawls, las políticas sociales y económicas se orientan a maximizar las expectativas a largo plazo de los menos favorecidos en condiciones de una justa igualdad de oportunidades.

La Constitución portuguesa va más lejos y hace referencia también a dos nociones unidas a la función del Estado: la nacionalización y la socialización. La primera debe ser entendida como uno de los instrumentos técnicos orientados a operar la apropiación colectiva de los principales medios de producción; en cuanto a la segunda ya no se relaciona solamente con la apropiación colectiva, debiendo ser entendida o como un modo de transferencia hacia la propiedad social o, más ampliamente, como sujeción al marco de la Constitución y de los instrumentos en ella previstos en la perspectiva del interés colectivo y de la transformación de las relaciones económicas y sociales. A nuestra manera de ver, socialización corresponde a una noción abierta que abarca no solamente las medidas tendentes al desarrollo de la propiedad social, sino también el perfeccionamiento de los sistemas de participación de los ciudadanos en la vida económica y social, de los derechos, libertades y garantías e incluso la consecución del desarrollo. Hay, por tanto, una distinción nítida entre las referencias constitucionales a la nacionalización y a la socialización. Esta última no se reduce, así, a la intervención directa del Estado o de los entes públicos.

Se habla en el artículo 90, núm. 2, de las nacionalizaciones como una de las condiciones de desarrollo de la propiedad social. ¿No será esto contradictorio con lo que acabamos de decir? Pensamos que no. La citada disposición hace referencia a otras condiciones de desarrollo de la propiedad social (el plan democrático, el control de gestión y la intervención democrática de los trabajadores). Estamos aquí no ante requisitos, pero sí frente a meras condiciones. O sea, las nacionalizaciones son un instrumento que posibilita

la apropiación colectiva; el plan constituye un instrumento de orientación, coordinación y disciplina de la organización económica y social; el control de gestión y la intervención democrática de los trabajadores son medios de participación y de solidaridad social. El proceso de transformación social no es predeterminable. La evolución hacia la propiedad social sigue varios caminos. La nacionalización es solamente uno de ellos..., y no debe confundirse con la socialización. Puede haber nacionalizaciones que generen solamente publicación y no socialización. A pesar de ello, socialización no deja de ser un concepto difuso y de difícil aplicación. Y si bien es cierto que el artículo 168 de la Constitución atribuye al Parlamento (con la facultad de delegar en el Gobierno) la competencia para legislar sobre «medios y formas de intervención y de nacionalización y socialización», la verdad es que la evolución de la propiedad social no depende solamente de los poderes públicos, sino también de la creatividad y autonomía de la sociedad. Al Parlamento le corresponderá solamente definir el régimen general.

### 3. *La irreversibilidad de las nacionalizaciones*

Una de las disposiciones más controvertidas de la Constitución económica portuguesa es el artículo 83, que consagra la irreversibilidad de las nacionalizaciones realizadas después de abril de 1974. En términos preceptivos, tenemos aquí una afirmación concreta del principio de apropiación colectiva de los principales medios de producción. De este modo, «todas las nacionalizaciones efectuadas después del 25 de abril de 1974 son conquistas irreversibles de las clases trabajadoras». Se pretende así perpetuar a través de un precepto constitucional la esencia de la Revolución, dando continuación a un designio que estaba expreso en la primera plataforma MFA-partidos políticos, donde se afirmaba que la Constitución debería consagrar las conquistas legítimamente obtenidas a lo largo del proceso, así como los logros del programa impuestos por la dinámica revolucionaria que, abierta e irreversiblemente, encaminó al país por la vía del socialismo portugués.

Se trata de un dispositivo que no tiene paralelismo en otras leyes fundamentales de países occidentales, sólo comprensible como secuela del proceso revolucionario, aunque no justificable a la luz de los principios por los que se rigen las economías abiertas.

No pensamos, sin embargo, que en este punto haya una limitación drástica al reconocimiento del derecho de propiedad privada ni a la libertad de iniciativa, dado que se toman en consideración solamente las nacionalizaciones directas llevadas a cabo entre el 25 de abril de 1974 y la fecha de

entrada en vigor de la Constitución. El número 1 del artículo 83 introduce una prohibición de transferencia de propiedad al sector privado de las empresas o del capital social nacionalizados, siempre que no se trate de pequeñas y medianas empresas indirectamente nacionalizadas, fuera de los sectores básicos —cuya desnacionalización está permitida por el número 2 del citado artículo 83—. Y para determinar si debemos considerar la empresa o el capital social como objeto de nacionalización, lo que no es indiferente, como es fácil de entender habrá que recurrir el propio acto nacionalizador para saber si fue la empresa o el capital lo que se pretendió afectar. En el caso de que haya habido solamente capital social, pensemos que la apertura al capital privado es posible desde el momento que la suscripción del público se refiera solamente a las nuevas acciones y que el Estado mantenga el control de la empresa, es decir, más de la mitad de su capital social. Conviene destacar que recurrimos aquí a una acepción amplia de Estado que abarca la Administración, los organismos autónomos y otros entes del sector público.

Pensemos, sin embargo, que la garantía fundamental de la nacionalización se deriva del derecho de propiedad concedido al Estado (en sentido amplio), lo cual incluye la facultad de concesión de explotación a una entidad no pública, de acuerdo con el interés colectivo y la orientación concreta de política económica. Esto está previsto en la ley ordinaria (Ley núm. 46/77, art. 9).

En cuanto a la desnacionalización parcial, pensamos que no es posible, una vez que la letra del artículo 83 no da opción a ello, debiendo entenderse que la propiedad del Estado se refiere a la totalidad de los títulos o empresas nacionalizadas.

#### 4. *Libertad de iniciativa y derecho de propiedad*

Después de la reforma constitucional de 1982, la libertad de iniciativa pasó a ser reconocida entre los derechos y deberes económicos, sociales y culturales (art. 61.1), dejando así de hacer referencia solamente a la organización económica, como ocurría anteriormente. Debe entenderse del texto de 1976 que ya estaba reconocida la libertad de iniciativa, incluso porque la Constitución ya consagraba un modelo de economía abierta, sólo concebible con una iniciativa privada libre.

Hoy consideramos que no hay motivos de duda. La libertad de iniciativa y de empresa debe considerarse como un caso análogo a los derechos y libertades fundamentales, estando sometido al régimen del artículo 18, según

el cual una disposición sobre derechos y libertades fundamentales constitucional es directamente aplicable con independencia de la legislación complementaria (art. 17). La libertad de iniciativa abarca la libertad de iniciar la actividad económica y de administrar la actividad de la empresa, debiendo relacionarse con el derecho de propiedad consagrado en el artículo 62. Si bien es cierto que algunos autores entienden que estamos ante un mero derecho a la propiedad, es decir, un derecho a no ser expropiado por el Estado o por terceros, salvo por razón de utilidad pública y mediante indemnización (Vital Moreira y Gomes Canotilho), la verdad es que, en nuestra opinión, se consagra algo más. Estamos ante un derecho definido positivamente, sobre el cual el profesor Sousa Franco destaca que la fórmula usada se orienta a «cubrir intencionadamente tanto la propiedad como derecho real sobre bienes como el derecho de apropiación —es decir, el derecho personal de apropiación de los bienes de los que una persona carezca—» (1982, pág. 43). La concepción restrictiva no tiene, a nuestro modo de ver, correspondencia literal ni sustancial en la disposición constitucional, por lo que pensamos que existe un reconocimiento expreso o positivo del derecho de propiedad privada, que abarca el derecho a su transmisión *inter vivos* y *mortis causa*.

También aquí estamos frente a un derecho de naturaleza análoga a los derechos y libertades fundamentales, siendo susceptible de aplicación directa y vinculando a las entidades públicas y privadas. Es cierto que, estableciendo una distinción entre derecho de propiedad y libertad de iniciativa, la Constitución no incluye la garantía de esta última en la definición del primero, aunque no podemos disociar ambas realidades. El contenido positivo de la segunda y sus limitaciones influyen en la práctica el uso y disfrute de la propiedad —siendo estas dos realidades esenciales para la caracterización del modelo estático de economía del que hablamos—. Interesa, sin embargo, destacar que el artículo 61, al hacer referencia a límites a la libertad de iniciativa —es decir, al considerar que ésta debe ser un instrumento de progreso colectivo y la necesidad de respetar los marcos definidos en la ley—, no hace más que apelar a la función social como límite del ejercicio de la actividad económica, lo que es inherente a las modernas Constituciones y al Derecho contemporáneo. La legislación ordinaria está llena de ejemplos de límites justificados por esa función social (por ejemplo, la legislación sobre concurrencia, los regímenes de acceso al comercio o de inversión extranjera).

Respecto a la libertad de iniciativa, cabe destacar que los legisladores constituyentes dieron especial énfasis al cooperativismo y a la iniciativa económica en ese ámbito. Se comprende que haya ocurrido así, dado que las cooperativas son medios de socialización por experiencia que evitan el recurso a la publicación y a la «apropiación colectiva de los medios de produc-

ción», de aquí que deban ser consideradas como «realidades matrices» del sector de propiedad social.

La libertad de iniciativa, como expresión de autonomía, puede así constituir a un mismo tiempo un modo de afirmación tanto de las singularidades como de la solidaridad, siendo en cualquiera de los casos entendida como un factor de desarrollo.

### III. ESTRUCTURAS DE PROPIEDAD DE LOS MEDIOS DE PRODUCCION

La Constitución portuguesa prevé la existencia de tres sectores de propiedad de los medios de producción, las tierras y los recursos naturales, definidos en función de la titularidad y del modo social de gestión (artículo 89.1). Estos tres sectores —el público, el privado y el cooperativo—, respetando la propiedad de los medios de producción, constituyen sectores institucionales de la economía, no susceptibles de una definición simplista y que han de ser vistos como modos institucionales de organización de la producción.

Como ya se ha dicho, el legislador constituyente recurrió a las nociones de titularidad y de modo social de gestión para definir los sectores. La titularidad corresponde a una imputación jurídica de los bienes a los sujetos responsables de la actividad productiva. Esa imputación aparece bajo dos formas: objetiva y subjetivamente. La titularidad objetiva se refiere a los derechos reales en los que se verifica un derecho predominante sobre los medios de producción establecido por la prevalencia de algo próximo a la nuda propiedad o propiedad raíz (por ejemplo, el derecho sobre la tierra expropiada y entregada a gestión no pública), con un poder elástico de reconstitución. Es esta perspectiva la que sirve para definir los subsectores autogestionado y comunitario. La titularidad subjetiva presupone una implicación material en base a la cual es posible concretar cuál es el derecho predominante, lo que permite incluir este o aquel medio de producción en uno de los sectores. Solamente a través de este segundo criterio podemos comprender la definición del sector cooperativo, en el que hay una inescindibilidad entre los poderes de gestión y la titularidad subjetiva. La noción de titularidad ha de resultar, por tanto, de la confluencia de estos dos criterios, lo que va a permitir que comprendamos mejor la caracterización de los tres sectores. De aquí se deriva que esta titularidad no se confunde con la noción privatista de propiedad, pues abarca otras formas de imputación de bienes. Ya la

noción de modo social de gestión corresponde a la atribución del derecho de utilización productiva de los bienes y al derecho de gestión o dirección de la actividad productiva desarrollada. Presupone así, respectivamente, la existencia de la posesión útil y del derecho de gestión propiamente dicho. El modo social de gestión tiene importancia de cara a la caracterización de los diversos sectores y se revela sobre todo indispensable para la distinción entre los subsectores del sector público.

### 1. *El sector público*

Dada su particular importancia en la reflexión de la que nos ocupamos, analizaremos en primer lugar el sector público, que es el primero que se define. Dice el artículo 89, núm. 2, que está constituido «por los bienes y unidades de producción pertenecientes a entidades públicas o comunidades» (se abandonó la expresión «colectivizados» del texto original). La titularidad de los bienes y unidades de producción es ejercida directamente por el Estado (Administración pública) o a través de otras entidades públicas (por ejemplo, empresas públicas y sociedades de capitales públicos), incluyendo las regiones autónomas y las autarquías locales.

El sector público se subdivide, de acuerdo con el criterio de los modos sociales de gestión, en:

- a) subsector estatal *lato sensu* (administrativo y empresarial);
- b) subsector autogestionado, y
- c) subsector público comunitario.

a) Comenzando por el subsector donde se deben incluir los «bienes y unidades de producción administrados por el Estado y por otras personas colectivas públicas», hemos de distinguir dos áreas: una que denominaremos como «pública administrativa» y otra como «empresarial del Estado». La primera está constituida por el conjunto de bienes y unidades de producción bajo gestión de la Administración pública central, regional o local, incluyendo las formas de desconcentración personalizada (institutos públicos, fundaciones públicas, servicios personalizados). El área empresarial del Estado hace referencia al conjunto de empresas del sector público (empresas públicas, sociedades de capitales públicos, empresas controladas o bajo control público). Como ya se ha dicho, debe también integrarse en este subsector las empresas sujetas a gestión pública indirecta, en virtud de concesión en los términos del artículo 9 de la Ley núm. 46/77.

b) Puede ocurrir que la posesión útil y la gestión de los bienes y unidades de producción se atribuya a los colectivos de trabajadores (art. 89.2.b). En este caso estaremos ante una situación enmarcable o en el universo de las empresas en régimen de autogestión definitiva (de acuerdo con la Ley número 68/78, de 14 de octubre) o en el conjunto de las unidades colectivas de producción (UCP) en la zona de intervención de la reforma agraria.

c) Los bienes y unidades de producción con posesión útil y gestión de las comunidades locales se integran en el subsector público comunitario, en cuya definición no encontramos una coincidencia terminológica entre comunidades y autarquías locales. Se abarcan aquí solamente los bienes de dominio público afectos a las poblaciones bajo un régimen de gestión comunitaria no personalizada. Actualmente sólo están incluidos en este caso los baldíos —«terrenos usados comunitariamente y usufructuados por los vecinos de un determinado pueblo o pueblos» (art. 1 del Decreto-ley núm. 39/76)—. Después de la reforma constitucional, la titularidad de los bienes y unidades de reducción del sector comunitario pasó a poder ser pública o comunitaria, por lo que las dudas que subsistían anteriormente en cuanto a la posibilidad de que los baldíos no fueran de utilidad pública se desvanecieron.

## 2. *El sector privado*

Definido en el texto constitucional aprobado en 1976 por exclusión («constituido por bienes y unidades de producción no comprendidos en los números anteriores»), el sector privado está constituido por los «bienes y unidades de producción cuya propiedad o gestión pertenezcan a personas singulares o colectivas privadas» que no se integren en el sector cooperativo. No se comprende, por ello, que se hable hoy de un sector residual, o que se diga que «la propiedad privada y la empresa privada» han dejado «de constituir el principio de la Constitución económica» —como hacen Vital Moreira y Gomes Canotilho (1984, pág. 195).

Además, ya antes de la reforma, se entendía que era más correcto considerar el sector privado como el régimen regla, una vez que venía definido por exclusión (Sousa Franco, 1979).

Deben incluirse en este sector: las empresas con forma individual, las empresas que hayan adoptado la forma de sociedad no incluidas en ningún otro sector, las empresas de economía mixta solamente participadas (excluyéndose las controladas o bajo control público) y las empresas impropia-mente cooperativas.



La gran innovación introducida en la reforma constitucional de 1982 respecto a la definición del sector privado se traduce en la consideración de la dicotomía: propiedad (que sustituye a la de titularidad por tratarse del derecho real en toda su extensión) y gestión (modo social de gestión). De este modo, basta solamente con que una de las dos sea privada para que pueda incluirse la unidad de producción en causa en el sector privado.

### *Restricción de los sectores básicos a las empresas privadas*

Según el artículo 85, núm. 3 de la Constitución, corresponderá a la ley definir los sectores básicos «en los cuales está restringida la actividad de las empresas privadas y de cualquier otra entidad de la misma naturaleza. Como consecuencia de esta disposición fue publicada la Ley núm. 46/77, de 8 de julio, por la cual se estableció un régimen de restricción a las empresas privadas y a otras entidades de la misma naturaleza en el acceso a determinadas actividades y sectores. Respetando la lógica constitucional, el legislador pidió limitaciones para el acceso de las empresas privadas, pero no un régimen de reserva para el sector público. La citada Ley, modificada por el Decreto-ley núm. 406/83, de 19 de noviembre, prevé las siguientes situaciones, que Carlos Ferreira de Almeida ha formulado del siguiente modo (1979, volumen segundo, pág. 397):

1.<sup>a</sup> *Reserva absoluta*. Se establece, en este caso, la obligatoriedad de pertenencia al sector público de las empresas que exploten directamente cualquiera de las siguientes actividades: producción, transporte y distribución de energía eléctrica para consumo público; producción y distribución de gas para el consumo público a través de redes fijas; captación, tratamiento y distribución de agua para consumo público a través de redes fijas; saneamiento básico; comunicación por vía postal, telefónica y telegráfica; transportes regulares aéreos y ferroviarios (además de la televisión, art. 38, número 6, de la Constitución). La reserva absoluta, por vía de interpretación a contrario de la ley (art. 5, núm. 2, y art. 8), se refiere a las empresas de capital íntegramente público, salvo el caso de continuación de la actividad de sociedades con participación de capitales privados existentes en la fecha de publicación de la ley y dentro del respectivo marco actual de funcionamiento.

2.<sup>a</sup> *Reserva de control*. Se prevé que el Gobierno pueda autorizar, «en casos excepcionales y por razones imperativas», el ejercicio de la actividad en algunos de los sectores industriales de base «a las empresas que se formen de la asociación del sector público, con posición mayoritaria obligatoriamente en el capital social, con otras entidades, especialmente extranjeras, desde

el momento en que éstas dispongan de aportaciones tecnológicas no negociables de otra forma más adecuada, o detenten una posición dominante en mercados internacionales de estructura oligopólica en los que el sector público no tenga, por sí solo, capacidad de penetración». Estarán en este caso las industrias de base, es decir, armamento, refinado de petróleos, petroquímica de base y siderúrgica (art. 5).

3.<sup>a</sup> *Reserva eventual*. El Gobierno podrá determinar mediante decreto-ley que quede restringida a la iniciativa privada el ejercicio de actividades industriales de base fiscal, especialmente los tabacos. La Ley núm. 46/77 prevé que la explotación de los recursos naturales (por ejemplo, subsuelo) esté sujeta a régimen de concesión o a cualquier otro que no comporte la transmisión de la propiedad de los recursos a explotar. Por otro lado, y como ya se ha dicho, se prevé que la explotación y gestión de las empresas que no desarrollen su actividad en los sectores fundamentales pueda ser confiada por el Gobierno a entidades privadas en casos excepcionales y nunca con carácter definitivo. Esta disposición (art. 9) ha sido desde su origen muy controvertida. Los órganos de control de constitucionalidad, sin embargo, la consideran conforme con la ley fundamental sobre la base de la distinción entre modo social de gestión y gestión efectiva.

A partir de 1983 dejó de estar restringido al sector privado el ejercicio de las actividades bancaria y aseguradora, así como el acceso a sectores de la industria de cemento y de abonos.

Por lo que se ha dicho, consideramos que, en términos de modelo estático efectivo de la organización económica, estamos en la Constitución portuguesa de 1976-82 ante la consagración de un «Estado social con economía abierta», que apunta hacia un sistema capitalista imperfecto (Sousa Franco) en transformación, basado en los esquemas de la economía mixta. Evidentemente, no podemos olvidarnos de las finalidades genéricas señaladas a la acción del Estado y de los otros agentes económicos en orden a la construcción del socialismo (art. 9). Sin embargo, la aceptación del principio de la transformación social y humana a través de la modificación de las estructuras económicas y sociales no deben verse desde una perspectiva estrecha y cerrada que llegue a la conclusión entre control de poder económico por el poder político y a la subalternización de la libertad de la iniciativa privada y de la empresa, poniendo en entredicho el carácter abierto de la economía.

### 3. *Sector cooperativo*

«El sector cooperativo está constituido por los bienes y unidades de producción poseídos y administrados por los cooperadores en base a los prin-

cipios cooperativos», dice el artículo 89, núm. 4, de la Constitución. El texto constitucional no es, sin embargo, claro respecto a si este sector debe ser definido solamente por el modo social de gestión o también a través del criterio de titularidad. Entendemos que no existen razones que nos induzcan a prescindir de la referencia a un sector de propiedad cooperativa. La duda podría surgir si confundiésemos las cooperativas con otras empresas del sector de propiedad social (por ejemplo, las empresas en autogestión), o si considerásemos que en las cooperativas de mano de obra, por ejemplo, no cabe la referencia al criterio de la titularidad. Con todo, una de las diferencias entre las cooperativas y las empresas en autogestión definitiva está en que en las primeras la titularidad de los medios de producción o al menos del establecimiento pertenecen a la propia cooperativa, mientras en el segundo caso la titularidad es del Estado. De este modo, la referencia a la titularidad de los bienes o unidades de producción —aunque sea solamente a la titularidad del establecimiento— tiene siempre cabida en el caso de las cooperativas. Naturalmente, existen casos límites que plantean dificultades; sin embargo, el sector cooperativo debe ser considerado como un auténtico sector de propiedad obedeciendo a una concepción distinta de la del subsector autogestionario.

En cuanto a los principios cooperativos, es fácilmente comprobable que son los de la alianza cooperativa internacional, en la tradición de los pioneros de Rochdale (libre adhesión y renuncia, interés limitado de capital, distribución de los excedentes proporcionalmente a las operaciones realizadas por los cooperativistas y existencia de fines éticos y educativos).

El sector cooperativo es el único sector de propiedad que no admite más que su propio sistema de gestión, caracterizándose éste por hacer coincidir quien asume la responsabilidad de la gestión con quien se beneficia directamente de la actividad desarrollada. Se busca, de este modo, eliminar la interposición tanto de empresarios privados como de gestores públicos en orden a garantizar un justo reparto de los recursos.

#### 4. *El desarrollo de la propiedad social*

El número 1 del artículo 90 de la Constitución afirma que constituye la base del desarrollo de la propiedad social los bienes y unidades de producción con posesión útil y administración de los colectivos de trabajadores, los bienes comunitarios en posesión útil y administración de las comunidades locales y el sector cooperativo. Se prevé así, en términos dinámicos, la ampliación progresiva del tercer sector institucional de la economía. El sec-

tor cooperativo deberá, así, transformarse y ampliarse —en la lógica del legislador constituyente— tendiendo a englobar el que forma parte del sector público autogestionado y comunitario. En este sentido, las cooperativas son la matriz del sector de la propiedad social, es decir, de la socialización. El artículo 90 debe ser entendido como una disposición típicamente programática, lo que explica la formulación de su número 3, donde se dice que «las unidades de producción pertenecientes al Estado o a otras personas colectivas públicas deben evolucionar, en la medida de lo posible, hacia formas de gestión que aseguren una participación creciente de los trabajadores». En el fondo, hay una perspectiva de transformación que no modifica el contenido preceptivo de la Constitución.

#### IV. ¿CUAL ES EL MODELO INSTITUCIONAL DE LA ECONOMIA?

Los límites del presente artículo no permiten que analicemos los temas de la planificación y de la reforma agraria. Por ello, vamos a acabar destacando los principios fundamentales de la Constitución económica portuguesa que acabamos de analizar:

A) *Existencia de un modelo teleológico: el socialismo.* La ley fundamental apunta hacia una transformación económico-social que conduzca a la superación del individualismo capitalista, a través de lo que se denomina socialismo, que aparece como objetivo teleológico no fijo de realización gradual a medida que se vaya afirmando la democracia, la libertad, la justicia social y la igualdad de oportunidades.

B) *Coexistencia de los principios de socialismo y de la democracia representativa.* La tensión dinámica entre los principios del socialismo liberal y la democracia dará lugar a la configuración del modelo teleológico y a la afirmación del modelo efectivo de la economía. El compromiso constitucional consigue de este modo complementar los valores de libertad y de solidaridad.

C) *Predominio de la voluntad popular.* La voluntad popular se expresa mediante el sufragio libre, directo, secreto y universal y la participación pluralista de los ciudadanos que determinan el ritmo y el sentido del proceso de democratización y de socialización.

D) *Control del poder económico por el poder democráticamente constituido.* Mediante la consagración de un Estado social de Derecho con economía abierta, la Constitución procura diseñar un sistema que impida al poder económico imponer condiciones de dominación y de desigualdad de oportu-

nidades que ponga en entredicho la transparencia democrática, la competencia económica y la justicia social.

E) *El reconocimiento de las instituciones características de las economías multipolares: propiedad privada, libertad de iniciativa y de empresa y derecho de sucesión por muerte.* Esta orientación, que ya se derivaba de la versión original de la ley fundamental, quedó aclarada a raíz de la revisión constitucional de 1982, debiendo considerarse que el derecho de propiedad y la libertad de iniciativa gozan del régimen de los derechos y libertades fundamentales, aplicándose directamente sin necesidad de desarrollo posterior.

F) *Reconocimiento de las instituciones típicas de la economía capitalista: mercado libre, moneda y crédito (la evolución reciente ha acentuado éste).* La apertura a la iniciativa privada en la banca y los seguros, la publicación de la ley de defensa de la competencia y la subalternización de la planificación sirven para demostrar la importancia primordial del mercado como regulador de la economía.

G) *Concesión del sistema fiscal como factor de justicia distributiva.* La Constitución contiene un programa fiscal de tipo social-democrático, que apunta a la adopción de un sistema de tributación sobre las rentas único y progresivo tanto para las personas singulares como para las empresas (artículo 107), orientado a una redistribución equitativa de los rendimientos entre los ciudadanos y a la consecución de la eficacia económica.

H) *Definición del sector privado como sector regla de la economía y de un importante sector público.* A pesar de la acentuada publicación de la economía portuguesa en 1974-75 y de la orientación intervencionista del corporativismo, la Constitución abrió las puertas a la existencia de un sector privado tomado como regla y de un sector público racionalizado, interviniendo correctivamente y como agente regulador de la economía.

I) *Consagración de la planificación imperativa solamente para el sector público estatal, teniendo carácter indicativo para los demás.* La Constitución concibe el plan como un medio de orientación, coordinación y disciplina de la organización económica, apuntando su imperatividad solamente respecto a la Administración central y local y al sector empresarial del Estado, debiendo ser meramente indicativa para el sector público regional (Madeira y Azores, al existir planes regionales), autogestionado y comunitario y para los sectores privado y cooperativo. La planificación ha tenido, sin embargo, escasa importancia, poniéndose de manifiesto que tiene hoy menos influencia de la que tenían los planes de fomento en el régimen corporativo (en 1987 el plan a corto plazo fue rechazado por el Parlamento y el plan a medio plazo fue retirado por el Gobierno).

J) *Concesión gradualista y reformista de la transformación económica.*

La intervención del Estado surge como coadyuvante y complementaria en el mercado no hacia una orientación directora de la realidad social, sino dentro de una idea de que el poder político orienta la transformación de la economía y de la sociedad en el sentido de la justicia (como equidad) y del desarrollo.

K) *Concepción descentralizadora y participativa: preocupación por evitar el centralismo estatal.* Hay una preocupación evidente de consagrar la descentralización (arts. 6, 94 y 237), que surge íntimamente relacionada con la participación de los ciudadanos en la vida social y económica que completa una perspectiva no estatista de la socialización tendente a evitar la evolución de la vertiente burocrático-centralista.

L) *Existencia de una economía mixta controlada.* Por lo que se ha dicho, el modelo institucional de la economía se caracteriza por el hecho de haber un mercado de competencia vigilado por la intervención de los poderes públicos (Estado protector y productor) dentro del objetivo de compatibilizar la eficacia y la equidad. Estamos, por tanto, ante una economía mixta, multipolar, controlada por un Estado social, en una sociedad poliárquica, abierta y pluralista.

Siendo programática, la Constitución portuguesa, al consagrar la subordinación al voto mayoritario, tiene una naturaleza no directiva ni terminalista en relación con la realidad social. No hay, por tanto, ningún condicionamiento hacia... el fantasma metafísico del fin de la historia... Partiendo de la idea del programa se llega así a una función que es eminentemente mediadora —entre valores, normas y hechos—. Como dice el profesor Jorge Braga de Macedo, «dentro de todas las organizaciones de la economía portuguesa se escoge a través del voto mayoritario aquella que esté más próxima a la equidad deseada en la Constitución» (1983, pág. 221).

La ambigüedad consensual de 1976 ha dado lugar a una adecuación gradual entre el código heterogéneo (ley fundamental) y el sistema social y económico complejo y diversificado, que la reforma constitucional de 1982 comenzó por ajustar y que la revisión prevista para después del otoño de 1987 podrá continuar. El sistema de mediación constitucional abre, por tanto, la posibilidad de la afirmación de los varios modelos institucionales posibles en una economía multipolar, suscitando:

a) El diálogo entre valores éticos y jurídicos (como la justicia y la equidad), las normas y los hechos.

b) La regulación de la vida económica (de la competencia y de la conflictividad).

c) La institucionalización de un Estado social corrector de desequilibrios y desigualdades. Existe, por tanto, un sistema abierto cuyas limita-

ciones directivas pueden ceder a los instrumentos flexibles que permitan la afirmación de la innovación y de la creatividad —en base al principio condicionante del voto mayoritario—. Los destinos de la economía y de la sociedad dependerán de las voluntades, de las circunstancias de los intereses. La ley fundamental define el espacio en que estos destinos se juegan —no le corresponde limitar los caminos del futuro ni la vitalidad de los sujetos—. El compromiso constituyente no se detiene en ningún momento. Continúa. La mediación y el diálogo van abriendo las vías múltiples que permitirán al hombre dominar la naturaleza, así como satisfacer sus necesidades y realizar sus anhelos.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ANTÔNIO LUCIANO SOUSA FRANCO: «Sistema Financeiro e Constituição Financeira no Texto Constitucional de 1976», en *Estudos sobre a Constituição*, dir. prof. J. Miranda, vol. III, Lisboa, 1979.
- «A Revisão da Constituição Económica», scp. de la *Revista da Ordem dos Advogados*, Lisboa, 1982.
- *Noções de Direito da Economia*, Lisboa, 1982-83.
- CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA: *Direito Económico*, 2 vols., Lisboa, 1979.
- EDUARDO LOURENÇO: «É ainda necessário sublinhar a responsabilidade das FA na democracia», *O Jornal*, 22/8, Lisboa, 1977.
- JORGE BRAGA DE MACEDO: «A Ilógica do sistema constitucional português», en *Estudos*, XX Aniversário do Centro de Estudos Fiscais, vol. 1, Lisboa, 1983.
- JORGE MIRANDA: *A Constituição de 1976, Formação, Estrutura, Princípios Fundamentais*, Lisboa, 1978.
- MANUEL DE LUCENA: *O Estado da Revolução. I. A Constituição de 1976*, Lisboa, s. d.
- VITAL MOREIRA y GOMES CANOTILHO: *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2.<sup>a</sup> ed. revista y ampliada (2 vols.), Coimbra, 1984 (las citas son del vol. I).