

Gabriel MORENO GONZÁLEZ. *Cómo se gobiernan los portugueses: historia constitucional y sistema político de Portugal*. Granada: Comares, 2022. 222 pp. ISBN 978-84-1369-299-9

Constituye ya casi un tópico, aunque no por ello menos cierto, el afirmar que en España existe un desconocimiento de la realidad política e institucional de nuestro país vecino, Portugal. Algo absurdo e injustificado si tenemos en cuenta tanto la interdependencia de las historias nacionales de ambos países, que comparten el mismo territorio natural, como los aportes que en el campo del derecho público ha protagonizado Portugal y su posición, muchas veces aventajada, en el conjunto del constitucionalismo europeo.

Con la pretensión de colmar esa laguna y de dar a la realidad constitucional portuguesa el sitio que se merece en la doctrina española, el profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Extremadura, Gabriel Moreno González, ha escrito la obra que aquí recensionamos. En “Cómo se gobiernan los portugueses”, editada por la prestigiosa firma de Comares, aborda tanto la historia constitucional como el sistema político, actual, de Portugal, con un lenguaje sencillo, claro y riguroso. Una obra con pretensión didáctica, dirigida a un público amplio y a todo aquel interesado en Portugal, así como a los académicos e iuspublicistas que deseen tener una información más detallada de las características singulares del Estado luso y de su conformación histórica.

El libro viene acompañado por una extensísima bibliografía, eminentemente portuguesa y a veces de difícil localización para los españoles, así como de ilustraciones y algunos esquemas que sirven para complementar, visualmente, muchos de los aspectos que trata. El profesor Moreno, español y portugués al mismo tiempo, es un apasionado de la realidad que vive y se encuentra tras la raya compartida, o “al otro lado de la raya”, como le gusta decir, y en esta obra el lector puede notarlo sin necesidad de explicaciones previas o de vanidosos circunloquios.

La obra se divide claramente en dos partes. En la primera se estudia la historia del constitucionalismo en Portugal, desde sus inicios en el siglo XIX,

haciendo hincapié en la configuración nacional del Estado decimonónico y en las revoluciones liberales, sobre todo la vintista del Trienio (1820-1823) que dio lugar a la primera Constitución portuguesa, la de 1822, cuyo bicentenario coincide con la publicación del libro. Continúa, por supuesto, con un análisis pormenorizado de los vaivenes del constitucionalismo liberal y monárquico en todo el siglo, caracterizado por un enfrentamiento continuo entre el principio representativo/democrático y el monárquico. De este conflicto, y como solución de compromiso entre dos idearios que respondían, a su vez, a sendos conjuntos de intereses económicos, se erigirán la Carta Constitucional otorgada por D. Pedro IV y la ideología subyacente, el cartismo, en tanto consagración del liberalismo moderado y doctrinario pero abierto, al menos, a paulatinas reformas. He aquí una de las notas que el profesor de la UEx destaca más en el libro, la de la flexibilidad que demostró el sistema constitucional portugués del XIX, el de la Carta, para reformarse y mutar, permitiendo que a la larga las opciones liberales más alejadas del doctrinarismo se integraran en el régimen. No obstante, las contradicciones internas de éste, la dificultad que demostró de solucionar los históricos problemas de Portugal, como la dependencia económica externa o la debilidad de su expansión colonial, acabaron provocando la caída de la monarquía constitucional. El principio monárquico no pudo sostenerse en el tiempo, y máxime cuando el propio Rey intentó acudir a finales del XIX a soluciones extra-parlamentarias y abiertamente autoritarias (João Franco), lo que alentó las críticas de un nacionalismo portugués, exaltado y republicano, que eclosionaba en el cambio de siglo. Ya en el XX, con el magnicidio del monarca y su heredero, y la posterior proclamación de la I República, Portugal se adentraba en la senda de las democracias republicanas del entorno. La Constitución de 1911 adolecía, aun así, de un exceso de liberalismo conservador en cuanto al diseño de las instituciones del Estado y a la determinación del catálogo de derechos, entre los que no se incluían aún los sociales.

Como apunta el profesor Moreno, la inestabilidad intrínseca de un sistema excesivamente parlamentarizado, sin un esquema claro y estable de partidos, hizo que finalmente la República entrara en crisis y la solución militar, autoritaria, se impusiera. El golpe de 1926 inauguró así uno de los periodos

dictatoriales más extensos de la historia europea, pues se perpetuó hasta la Revolución de los Claveles de 1974. En este periodo el autor analiza la Constitución del Estado Novo salazarista, la de 1933, y sus fuentes de inspiración, las del fascismo italiano y, curiosamente, la experiencia de Weimar. Al tiempo, denuncia el carácter semántico del texto fundamental (Loewenstein), pues tras la fachada democrática y de legitimación directa del Presidente de la República subyacía una dictadura autoritaria, represiva e incompatible con la garantía de los derechos fundamentales. Dictadura, además, sumamente singular, puesto que el poder real recaía en el Presidente del Consejo de Ministros, Salazar (y al final Caetano), y no en el Jefe de Estado, que era el único “legitimado” formalmente en las urnas. Esta primera parte acaba, cómo no, con el estallido del 25 de abril de 1974 y una interesantísima exposición de la estructura jurídica y constitucional provisional con la que la Revolución se dotó hasta la aprobación de la Constitución actual (Proceso Revolucionario en Curso), poniendo de manifiesto las carencias democráticas del proceso transicional luso y las hipotecas que dejó en el texto fundamental. Sobre todo, se hace énfasis en la contradicción y tensión, esta vez, entre el principio revolucionario-militar y el democrático-representativo, con los llamados Pactos entre el Movimiento de las Fuerzas Armadas (MFA) y los partidos políticos, compromisos que adquirieron naturaleza pseudo-constitucional y cuyo contenido se terminó vertiendo, en gran medida, en la labor de un constituyente muy condicionado y hasta coaccionado, a pesar de ser el único órgano democráticamente electo durante todo el proceso.

La segunda parte del libro se centra en el actual sistema político portugués, la Constitución de 1976 y sus instituciones. Así, se despliegan las características que definen a la democracia constitucional lusa, con atención especial a la caracterización misma de la forma de gobierno. ¿Presidencialista? ¿Parlamentaria? ¿Semipresidencialista? Gabriel Moreno se suma aquí a una polémica y a un debate ya largo en el tiempo sobre la tipología específica del modelo portugués. Y termina considerándolo como un parlamentarismo atenuado por algunos caracteres presidencialistas, los cuales en ningún momento justificarían catalogarlo como el francés o los latinoamericanos. La explicación de esta complejidad, más allá de elementos internos propios de la historia constitucional portuguesa

y del peculiar momento constituyente, se deriva de las continuas reformas constitucionales que han ido parlamentarizando el sistema, sobre todo la de 1982. Aquí el profesor también estudia cómo dichas reformas no solo han incidido en la división de poderes, sino también en la constitución económica del país, originariamente revolucionaria y rupturista y progresivamente más alineada con los nuevos parámetros económicos del entorno y del proyecto europeo.

A continuación, el autor se vuelca en explicar la naturaleza, composición y funcionamiento de las altas instituciones del Estado portugués, comenzando por el Presidente de la República. De éste destaca su elección democrática directa y su, a pesar de ello, poca relevancia práctica en la dirección política del país, aunque siga poseyendo instrumentos de control sobre la acción gubernamental y legislativa más o menos incisivos, como la capacidad de veto (superable por el parlamento) o de recurso previo de constitucionalidad. De la Asamblea de la República, parlamento unicameral de Portugal, el profesor reseña sobre todo la centralidad que ocupa como segundo órgano de soberanía electo y su posición preeminente en la reforma constitucional, de la que detenta el monopolio absoluto. Del Gobierno, por su parte, la independencia que tras la reforma del 82 muestra respecto al Presidente de la República, su dependencia, a contrario sensu, de la Asamblea de la República y la capacidad legislativa propia que disfruta. En efecto, la Constitución portuguesa le concede al Gobierno, al frente del cual se erige el Primer Ministro, la posibilidad de aprobar originariamente normas con rango de ley sin necesidad de que concurren presupuestos habilitantes algunos y siempre que respete la reserva de parlamento que, para determinadas materias, se establece apriorísticamente en el propio texto fundamental. Por último, del Tribunal Constitucional destaca la singularidad de la complejidad procedimental de sus instrumentos, puesto que se puede llevar a cabo un control concentrado y difuso de constitucionalidad, un control previo y sucesivo, y un control por acción y omisión. Como si el constituyente hubiese querido compendiar y juntar todas las experiencias que en justicia constitucional se daban en el contexto comparado, el TC portugués cuenta con todos esos instrumentos, pero y he aquí la paradoja, no dispone de un recurso de amparo que le permita enjuiciar los actos concretos, más allá de las normas abstractas, que puedan vulnerar

derechos fundamentales y ser contrarios, por ende, al núcleo esencial de la Constitución.

Por último, en esta segunda parte el profesor se centra en explicar la organización territorial portuguesa, caracterizada históricamente, y aún hoy, por un obstinado centralismo, a estas alturas prácticamente único en Europa. Frente al mismo solo se yerguen los municipios, que beben de una tradición municipalista fuertemente arraigada en el país, y cuyo tamaño y escala es superior a las de sus homólogos españoles, sumidos en la debilidad del inframunicipalismo y en la formalidad, falsa, de una autonomía local constitucionalmente proclamada. En la obra se aborda el funcionamiento de los municipios portugueses, bastante diferente al respecto de los españoles, pues siguen un modelo de gobierno directorial en el que se separan ejecutivo y órgano deliberativo, con sus legitimidades directas diferenciadas, y en el que se integran entes locales menores, las llamadas “freguesías”, en un complejísimo modelo de yuxtaposición de representaciones especialmente llamativo para el lector y hasta para el especialista en derecho público. Por último, se termina estudiando y analizando la malograda descentralización regional del país, bendecida constitucionalmente pero finalmente no conseguida, referéndum negativo mediante, y que ha tendido a ser suplida por una “regionalización encubierta” mediante las llamadas Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional (CCDR), que presentan múltiples problemáticas y grandes carencias democráticas.

La obra, en definitiva, es altamente recomendable por lo que se aprende de nuevo de ella, por lo que nos ilustra de una historia constitucional rica en hechos y experiencias jurídicas, la mayor parte de ellos estrechamente vinculados al devenir español, y por lo que nos enseña del actual sistema político portugués, del que el autor parece colegir determinadas lecciones para el patrio. Así, por ejemplo, la posibilidad de ampliar los mecanismos jurisdiccionales con los que cuenta el TC en España, siguiendo el modelo luso, o, por ejemplo, también, la necesidad de replantear nuestra planta local para hacerla verdaderamente autónoma, como acontece en Portugal.

Como comprobará el lector que se acerque al libro, esta aportación marcará un antes y un después en el estudio de la realidad política, institucional y constitucional de nuestro país vecino para ir acabando, de una vez por todas, con esas manidas “costas voltadas” que hoy deberían haberse ya superado.

ANA TORRECILLAS MARTÍNEZ  
Investigadora del Área de Derecho Constitucional  
Departamento de Derecho Público  
Facultad de Derecho  
Universidad de Extremadura  
anatm@unex.es  
<https://orcid.org/0000-0002-1816-798X>