

EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE PORTUGAL

MARIANA RODRIGUES CANOTILHO *

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN
2. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES
3. SISTEMA DE FUENTES
4. JUSTICIA CONSTITUCIONAL
5. FORMA DE GOBIERNO
6. ORGANIZACIÓN JUDICIAL
7. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER
8. LÍMITES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES
9. PERSPECTIVA DE GÉNERO
10. INMIGRACIÓN
11. CONCLUSIÓN

1. INTRODUCCIÓN

Para comprender el orden jurídico-constitucional portugués, hay que tener en mente las circunstancias históricas que a él condujeron. El régimen democrático y la Constitución de 1976 constituyen una ruptura con el Estado Nuevo, que fue, en esencia, un régimen autoritario y dictatorial, aunque intentara mantener una apariencia de normalidad jurídica y política. El texto de abril es, así, un momento de desgarro, de discontinuidad en el constitucionalismo portugués ¹.

* Profesora de Derecho. Universidad de Coimbra.

¹ Cf. J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª Edición, Almedina, Coimbra, 2003, p. 196.

Hay también que tener en presente que la Constitución de 1976 es una consecuencia directa de una revolución militar, política y social que desde luego ha asumido como principales objetivos promover un cambio histórico en la sociedad portuguesa y restituir a los ciudadanos los derechos y libertades fundamentales (v. Preámbulo de la Constitución). A pesar de las múltiples reformas que el texto constitucional sufrió desde entonces, esta idea inicial de garantía de los derechos —de un catálogo alargado de derechos— permanece como una de sus características esenciales.

Por otra parte, hay que señalar que el texto constitucional de 1976 es fruto de gran confrontación ideológica —en la escena parlamentaria y en las calles— pero también de un verdadero espíritu de compromiso histórico, indispensable en una Asamblea Constituyente donde ninguna fuerza política tenía mayoría absoluta².

2. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

En lo que respecta a los derechos fundamentales, Portugal tiene un catálogo constitucional extenso y bastante completo. La Constitución de 1976 consagra su primera parte a los derechos y deberes fundamentales, divididos en derechos libertades y garantías y derechos económicos, sociales y culturales. La primera nota importante sobre el régimen jurídico de los derechos fundamentales en el ordenamiento constitucional portugués es, precisamente, ésta: todos los derechos del catálogo son derechos fundamentales, es decir, derechos subjetivos del individuo, antes de todo. Esto es así tanto en el caso de los derechos, libertades y garantías, como en el caso de los derechos económicos, sociales y culturales. Éstos no son concebidos, primariamente, como obligaciones del Estado o como principios rectores de la economía, sino como derechos, y de esa forma están consagrados en el texto constitucional.

² Cf. J. MIRANDA, «A originalidade e as principais características da Constituição portuguesa», en *Cuestiones Constitucionales*, núm. 16, enero-junio 2007, UNAM, México.

El catálogo portugués de derechos fundamentales es también, como hemos notado, muy completo. Gracias a la apertura y flexibilidad del orden jurídico-constitucional, el número y contenido de los derechos ha podido ser alterado y acrecentado en cada una de las reformas constitucionales, adaptándolos a los cambios sociales, políticos y jurídicos. También por esta razón, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea no representa, para Portugal, en un cierto sentido, un avance demasiado relevante. Queremos con esto decir que son pocos los derechos consagrados en la Carta que no existieran ya en el texto constitucional portugués, aunque hablemos de novísimos derechos fundamentales, como el derecho a la identidad genética del ser humano (artículo 26 de la CRP), la prohibición de discriminación en razón de la orientación sexual (artículo 13, n. 2, de la CRP), el derecho a un ambiente de vida humano, sano y ecológicamente equilibrado (artículo 66 de la Constitución) o los derechos de los consumidores (artículo 60 de la CRP).

El ordenamiento jurídico-constitucional portugués es igualmente, como hemos dicho, un ordenamiento muy abierto, en especial en lo que respecta a los derechos fundamentales. El propio texto constitucional prevé la recepción e incorporación de derechos consagrados en otras fuentes normativas, nacionales, como las leyes, o internacionales, como las reglas de derecho internacional (v. artículo 16, 1 de la CRP).

Por otra parte, la Constitución reconoce como titulares de derechos fundamentales (con excepción de los derechos políticos) tanto los ciudadanos nacionales como los extranjeros. El texto constitucional admite aún el reconocimiento de la casi totalidad de los derechos políticos a los ciudadanos de la Comunidad de países de lengua portuguesa residentes en el país.

Esta «apertura a los otros» —tanto en lo que respecta a la titularidad de los derechos fundamentales, como en lo que concierne a su contenido— es probablemente uno de los aspectos más relevantes y positivos del orden jurídico-constitucional portugués, y creemos que la transmisión de este espíritu sería una buena contribución para las tradiciones constitucionales comunes.

En cuanto a garantías constitucionales de los derechos, la Constitución prevé las habituales en el constitucionalismo europeo. En primer lugar, es de señalar que los preceptos relativos a derechos libertades y garantías (bien

como los relativos a otros derechos, considerados análogos a éstos) son directamente aplicables y vinculan a entidades públicas y privadas (artículo 18, n. 1 de la Constitución). A través de esta norma, la Constitución se transforma en «el estatuto fundamental de todo el orden jurídico, de las relaciones sociales en general, y no sólo del orden jurídico del Estado y de sus relaciones con la sociedad»³.

Otra garantía institucional importante de los derechos fundamentales es el Ombudsman («Provedor de Justiça», previsto en el artículo 23 de la CRP). Éste tiene poder para apreciar quejas de los ciudadanos relativas a acciones u omisiones de los poderes públicos susceptibles de afectar sus derechos fundamentales. El Ombudsman puede dirigir recomendaciones a los órganos competentes para prevenir o reparar injusticias y también es competente para iniciar procesos de fiscalización de la constitucionalidad.

3. SISTEMA DE FUENTES

En lo que respecta a las fuentes de derecho, la Constitución se asume como cúpula del sistema jurídico-político, estando el Estado y el ejercicio de la soberanía por el pueblo a ella subordinados (artículo 3 de la CRP). La validez de las leyes y de todos los actos de los poderes públicos depende de su conformidad con el texto constitucional.

En cuanto a las relaciones con el derecho internacional, es muy importante el artículo 8 de la Constitución, que prevé las distintas formas de integración de las normas internacionales en el ordenamiento interno portugués. Es una norma particularmente relevante para el proceso de integración europea, una vez que establece que «las disposiciones de los Tratados europeos y las normas emanadas de sus instituciones en el ejercicio de las respectivas competencias son aplicables en el orden interno, «en los términos definidos por el mismo derecho de la Unión», con respecto por

³ Cf. J. J. GOMES CANOTILHO y V. MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, volumen I, 4.ª Edición Revista, Coimbra Editora, Coimbra, 2007.

los principios fundamentales del Estado de Derecho democrático» (artículo 8, n. 4 de la CRP).

Muy criticada por parte de la doctrina nacional, esta disposición constitucional ha introducido, de manera discreta, el principio de primacía del derecho de la Unión Europea en el texto constitucional. Éste no es, sin embargo, interpretado como primacía en sentido clásico, como defendido en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, con fundamento en la autonomía y uniformidad del derecho comunitario. La norma constitucional portuguesa funciona, antes, como una autorización constitucional de prevalencia del derecho de la Unión en las materias de su competencia, lo que es una consecuencia natural de la auto-vinculación del Estado. En otras palabras, no hay una verdadera primacía constitucional, sino solamente una primacía en la aplicación. Por otra parte, se incluye en la Constitución, también, un importante contra-límite, «el respeto a los principios fundamentales del Estado de derecho democrático», una fórmula suficientemente amplia para garantizar la posibilidad de intervención de los órganos de soberanía, en especial del Tribunal Constitucional, en el caso de colisión entre una norma de derecho de la Unión y el núcleo esencial del orden jurídico-constitucional portugués⁴.

Las relaciones entre Constitución, ordenamiento jurídico nacional y ordenamientos jurídicos regionales han sufrido cambios significativos durante las últimas décadas. (Nos remitimos al apartado 8)

En cuanto a la reforma constitucional, el sistema portugués es, en comparación con otros sistemas europeos, bastante sencillo. Aunque la Constitución prevea, como es natural, requisitos específicos para la reforma, éstos no se han revelado, hasta el momento, impeditivos de cualquier cambio o desarrollo constitucional. De hecho, se han realizado, hasta hoy, siete reformas constitucionales (la primera en 1982 y la última en el 2005; ahora está en curso otro procedimiento de reforma, que deberá terminar durante el año 2011). Sin embargo, una idea fundamental preside a la normativa en esta materia: la Constitución puede ser reformada, pero no revocada o

⁴ Cf. J. J. GOMES CANOTILHO y V. MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, volumen I, 4.ª Edición Revista, Coimbra Editora, Coimbra, 2007.

integralmente sustituida por otra. Con otras palabras, los cambios son posibles «dentro del mismo orden constitucional», por lo que tienen siempre que ser parciales⁵.

En lo que respecta a la forma, las reformas constitucionales han de ser aprobadas por mayoría de dos tercios de los Diputados en efectividad de funciones. Hay posibilidad de reforma ordinaria cada cinco años, y de reforma extraordinaria siempre que lo decidan cuatro quintos de los Diputados (artículos 284 y 286 de la CRP).

Por otra parte, desde el punto de vista material, hay varias disposiciones intangibles («limites materiais de revisão», previstos en el artículo 288 de la CRP), verdaderos «elementos de identidad constitucional», que permiten identificar el núcleo esencial de la Ley fundamental, el conjunto de principios cuya permanencia es necesaria para la continuidad de la Constitución⁶. Así, no causa sorpresa el hecho de que tengan que ver con distintas materias, pero en especial con los derechos fundamentales. Incluyen, entre otros, la independencia nacional y la unidad del Estado, la forma republicana de gobierno, la separación entre las religiones y el Estado, los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos, los derechos de los trabajadores, comisiones de trabajadores y asociaciones sindicales, el sufragio universal, secreto y periódico en la designación de los titulares electivos de los órganos de soberanía, como el pluralismo de expresión y organización política. Es de señalar que esta disposición (que establece los límites materiales de la reforma constitucional) es, en sí misma, reformable (de hecho, ha sido alterada en la reforma de 1989, que suprimió uno de los límites previstos y cambió la redacción de otros dos). No obstante, es una garantía adicional de los derechos y dificulta, de hecho, modificaciones circunstanciales e injustificadas del orden constitucional.

⁵ Cf. J. J. GOMES CANOTILHO y V. MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada, volumen II*, 4.ª Edición Revista, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 996.

⁶ Cf. J. J. GOMES CANOTILHO y V. MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada, volumen II*, 4.ª Edición Revista, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 1011.

Este sistema de reforma, que combina flexibilidad con amplia legitimidad democrática y consenso social, al mismo tiempo que garantiza el mantenimiento de un núcleo de principios que definen la identidad constitucional de la República portuguesa, ha funcionado, hasta el momento, bastante bien. A pesar de las críticas que puedan ser apuntadas a uno u otro aspecto de las reformas, éstas han permitido la actualización de la Ley Fundamental y su adaptación a sucesos históricos y procesos como el de la integración europea, solucionando con antelación posibles conflictos constitucionales. Así, es también una buena inspiración para las tradiciones constitucionales comunes.

4. JUSTICIA CONSTITUCIONAL

Nacido con la Constitución portuguesa de 1976 (CRP) y teniendo los actuales perfiles desde la revisión constitucional de 1982, el modelo de justicia constitucional portugués se caracteriza por su originalidad y complejidad.

Se trata, también aquí, de un modelo mixto, que incorpora elementos tanto del modelo de control concentrado de tipo Kelseniano, como del modelo de fiscalización difusa, de estilo americano. Por lo tanto, tienen el poder para llevar a cabo el control de la constitucionalidad de las normas del ordenamiento jurídico portugués, por una parte, el Tribunal Constitucional y, en segundo lugar, todos y cada uno de los otros tribunales.

El Tribunal Constitucional es, según el artículo 221 de la CRP, «el tribunal que tiene la competencia específica de administrar justicia en asuntos de carácter jurídico y constitucional», y es el único responsable del control preventivo de la constitucionalidad, así como del control abstracto de constitucionalidad (y en algunos casos, de la legalidad) por acción u omisión. En cuanto a la fiscalización concreta, los jueces del TC deciden en última instancia los recursos de las decisiones de los tribunales comunes en materia constitucional.

Así, a diferencia de otros sistemas, en Portugal los tribunales ordinarios tienen acceso directo a la Constitución, con plena jurisdicción para juzgar y decidir las cuestiones planteadas. Es decir, los tribunales ordinarios pueden decidir las cuestiones de constitucionalidad planteadas en cada caso

«sub judge». Sin embargo, sus decisiones siempre son recurribles ante el Tribunal Constitucional, en cumplimiento de los presupuestos procesales. Éste toma la decisión definitiva en los casos de supresión de las normas con base en su inconstitucionalidad o ilegalidad, asumiéndose como cúpula de un sistema difuso en la base, pero concentrado en la cúspide.

El Tribunal está integrado (artículo 222 de la CRP) por trece jueces, diez nombrados por la Asamblea y tres cooptados por los jueces mismos. Todos los jueces son, necesariamente, formados en derecho, y seis de ellos son seleccionados entre los jueces de otros tribunales. El mandato es, desde la reforma constitucional de 1997, de nueve años no renovables, estando también aseguradas las garantías de inmunidad, independencia e imparcialidad típicas de los órganos de este tipo.

La elección de los magistrados del Tribunal Constitucional es realizada por mayoría de dos tercios de los diputados (artículo 163 de la CRP), lo que ha obligado siempre a un acuerdo, al menos entre el partido mayoritario (el partido del gobierno) y el principal partido de oposición. Esto asegura una amplia legitimidad democrática, cuya importancia ha sido destacada por gran parte de la doctrina y los propios magistrados constitucionales: «la Corte Constitucional recibe su legitimidad, directa o indirectamente, de una elección hecha en el Parlamento por mayoría cualificada. Esta legitimidad de origen, que es esencial para un ejercicio eficaz de las funciones (...) es algo de lo que los jueces de este Tribunal se sienten orgullosos porque reconocen la asamblea representante de todos los ciudadanos portugueses como símbolo y expresión del pluralismo político, fundamento de la democracia representativa»⁷.

5. FORMA DE GOBIERNO

Portugal es una «República soberana, basada en la dignidad de la persona, en la voluntad popular y empeñada en la construcción de una

⁷ Cf. L. NUNES DE ALMEIDA, discurso en la Sesión Solemne del XX aniversario del Tribunal Constitucional, Lisboa, Monasterio de los Jerónimos, 2003, disponible en <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/textos0103.html>.

sociedad libre, justa y solidaria». Se han cumplido cien años de régimen republicano el 5 de octubre del 2010 y éste es un elemento esencial de identidad constitucional, integrando el elenco de disposiciones intangibles.

En cuanto a la forma de gobierno, se ha diseñado un sistema mixto, de base parlamentaria. Así, el sistema de gobierno se basa en un triángulo formado por tres órganos de soberanía: el Parlamento, el Gobierno y el Presidente de la República. En períodos de estabilidad, con gobiernos de mayoría, el eje gobierno-parlamento tiene centralidad política, aunque el Presidente, reforzado por su legitimidad democrática propia, tenga importantes poderes de intervención, como es el caso del poder de veto y del poder de disolución de la Asamblea, con base en su propio juicio de oportunidad y necesidad política.

El Presidente de la República es elegido por sufragio universal, al contrario de los sistemas puramente parlamentarios (artículo 121 de la Constitución), para un mandato de cinco años, con una sola posibilidad de reelección. Tiene por principales funciones: garantizar la independencia nacional, la unidad del Estado y «regular el funcionamiento de las instituciones democráticas» (artículo 120 de la CRP). El Presidente ostenta competencias importantes en cuanto a otros órganos de soberanía (artículo 133 de la CRP), significativamente, como hemos dicho, la competencia de disolución de la Asamblea de la República y consecuente convocatoria de elecciones, el nombramiento del Primer Ministro y de los demás miembros del Gobierno, la dimisión del Gobierno, la disolución de las asambleas legislativas de las regiones autónomas. Tiene igualmente otras competencias propias relevantes, entre las cuales se destaca la posibilidad de suscitar la fiscalización abstracta de la constitucionalidad por acción u omisión, como la fiscalización preventiva. Puede vetar, con fundamento de inconstitucionalidad o en razones políticas, los proyectos de ley del Parlamento (artículo 136 de la Constitución).

La Asamblea de la República es «la asamblea representativa de todos los ciudadanos portugueses» (artículo 147 de la CRP) y tiene actualmente 230 Diputados, elegidos en circunscripciones plurinominales, según un sistema proporcional. Las candidaturas tienen obligatoriamente que ser presentadas por partidos políticos, aunque puedan incluir ciudadanos que no

sean militantes de esos mismos partidos (artículo 151 de la Constitución). Éste es, de hecho, uno de los signos del predominio e importancia de los partidos políticos en el sistema político-constitucional portugués.

El parlamento tiene distintas competencias político-legislativas, bien como competencias de fiscalización de otros órganos. Aprueba las reformas constitucionales, los estatutos político-administrativos de las regiones autónomas, las leyes y los Tratados internacionales. Fiscaliza el Gobierno y la administración, las cuentas del Estado y otras entidades públicas y los informes de ejecución de los planes nacionales (artículo 162 de la CRP). Elige también todos o parte de los miembros de distintos órganos del Estado (Ombudsman, jueces del Tribunal Constitucional, Consejo Superior del Ministerio público (fiscalía), Consejo Superior de la Magistratura, Consejo de Estado).

El Gobierno es el órgano de dirección de la política general del país y el órgano superior de la administración pública (artículo 182 de la CRP). El Primer Ministro es nombrado por el Presidente de la República, escuchados los partidos representados en el Parlamento y teniendo en cuenta los resultados electorales. Los restantes miembros del Gobierno son nombrados por el Presidente a propuesta del Primer Ministro.

El Gobierno y el Primer Ministro tienen una doble responsabilidad, tanto ante el Presidente de la República como ante el Parlamento (artículo 190 de la CRP). El programa de Gobierno tiene que ser aprobado en la Asamblea de la República (artículo 192 de la CRP), pero el Presidente de la República puede cesar al Gobierno para asegurar el normal funcionamiento de las instituciones democráticas. La aprobación de una moción de censura por el Parlamento también implica la dimisión del Gobierno.

La competencia política, legislativa y administrativa del Gobierno es bastante extensa. Tiene competencia autónoma para legislar sobre la mayoría de las materias, pero puede igualmente presentar proposiciones de ley al Parlamento o legislar en asuntos de competencia reservada de este último, mediante autorización. Tiene igualmente importantes competencias reglamentarias y presupuestarias, bien tomando la iniciativa o haciendo sugerencias al Jefe del Estado cuando se trate de la convocatoria de referendos o el nombramiento de distintos titulares de cargos políticos.

El peso de los partidos políticos en el sistema es muy grande, tanto en la elección de los órganos de soberanía con legitimidad democrática directa (Asamblea y Presidente), como en el caso de la designación del Gobierno, que debe ser un reflejo del equilibrio de fuerzas en el Parlamento. De hecho, la Constitución ha dado «substantividad normativa a la completa sustitución del régimen autoritario, anti-partidario y anti-pluralista»⁸ del Estado Nuevo, y atribuyó a los partidos políticos, que eran ya una realidad social y política, un destacado papel en el orden jurídico-constitucional. La libertad de creación de partidos políticos fue integrada en el catálogo de derechos fundamentales de los ciudadanos (artículo 51 de la CRP).

En su calidad de asociaciones privadas con funciones constitucionales, los partidos tienen varios derechos reconocidos por la Constitución, desde el derecho de oposición democrática a la capacidad exclusiva para presentar listas a las elecciones parlamentarias (artículos 114 y 151, n. 1, de la CRP). En la última década han sido publicadas varias leyes que regulan el funcionamiento interno de los partidos, especialmente en lo que respecta a su financiación (en particular a la financiación de las campañas electorales) y a la obligación de respeto del principio democrático y de los derechos fundamentales en su organización interna⁹.

6. ORGANIZACIÓN JUDICIAL

Además del Tribunal Constitucional, existen en Portugal el Supremo Tribunal de Justicia y los demás tribunales judiciales, el Supremo Tribunal Administrativo y los demás tribunales administrativos y tributarios y también el Tribunal de Cuentas, que fiscaliza la legalidad de los gastos públicos (artículos 209 y 214 de la CRP). Los jueces tienen las habituales garantías de independencia y están sometidos a la acción disciplinaria del Consejo Superior de Magistratura (artículos 216 y 217 de la Constitución).

⁸ Cf. J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª Edición, Almedina, Coimbra, 2003, p. 314.

⁹ Cf. Ley Orgánica 2/2003, del 22 de agosto (*Ley de los Partidos Políticos*) y Ley 19/2003, del 20 de junio (*Ley de Financiación de los Partidos Políticos*).

Aunque la aplicación judicial del derecho comunitario no sea, en el momento, tan efectiva como sería deseable, hay una conciencia creciente por parte de los jueces nacionales de la necesidad de crear una red de interconstitucionalidad e internormatividad con sus congéneres europeos. Así, se nota un aumento de los reenvíos prejudiciales por parte de los distintos tribunales, así como de las referencias a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Sin embargo, este es un proceso largo que aún hay que desarrollar y profundizar.

7. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER

Portugal es un Estado unitario, pero con importantes garantías constitucionales de distintos grados de autonomía territorial. De hecho, son principios fundamentales de la organización y funcionamiento del Estado el respeto a la autonomía de los municipios, a la descentralización democrática de la pública administración y al régimen autonómico insular. Es de notar, además, que la autonomía de los municipios y la autonomía político-administrativa de las regiones insulares es uno de los límites materiales de reforma constitucional previsto en el artículo 288 de la Constitución.

Si la autonomía de los municipios no levanta particulares problemas en relación a las fuentes de derecho (ya que se aplica, generalmente, el principio de jerarquía), no puede decirse lo mismo del régimen autonómico insular, cuyo grado de autogobierno es ya bastante avanzado.

Portugal tiene solamente dos regiones con autonomía política y administrativa: los archipiélagos de las Azores y de Madeira, cuyos condicionantes geográficos, económicos y sociales, además de sus históricas reivindicaciones autonomistas, justifican la excepción en relación al resto del territorio¹⁰. Para éste, la Constitución prevé la posibilidad de la constitución de regiones administrativas, pero esta opción ha sido recusada por la ciudadanía en el referéndum sobre la materia de 1998.

¹⁰ J. MIRANDA, «A originalidade e as principais características da Constituição portuguesa», en *Cuestiones Constitucionales*, núm. 16, enero-junio 2007, UNAM, México.

Las regiones autónomas tienen estatutos político-administrativos propios, elaborados por ellas mismas, pero discutidos y aprobados en la Asamblea de la República.

Como resultado de sucesivas reformas constitucionales, que han profundizado en el proceso de construcción de las autonomías regionales, las regiones tienen, hoy, autonomía legislativa en todas las materias referidas en los estatutos que no sean de competencia reservada de los órganos de soberanía, o sea, del gobierno y del parlamento nacional (artículo 228, n. 1 de la CRP). Las leyes nacionales asumen, en aquellos asuntos, un carácter supletorio, es decir, valen en las regiones cuando no exista legislación autonómica propia. Por otra parte, las regiones son igualmente competentes para legislar en algunas materias de competencia relativa del Parlamento, desde que éste conceda la indispensable autorización (artículo 227, n. 1 de la CRP). Por lo tanto, en un gran elenco de materias, cuando estén en causa las regiones autónomas, hay paridad de valor entre ley (del parlamento), decreto-ley (del gobierno) y los decretos regionales (en el caso de cuestiones no reservadas a la Asamblea de la República) o solamente entre los dos últimos —decreto-ley y decreto regional— en el caso de desarrollo de una ley de autorización o de una ley de bases elaborada por el Parlamento nacional. En ambas situaciones, debe aplicarse el principio de competencia para establecer la legislación aplicable.

Las regiones tienen órganos de gobierno propios, una asamblea elegida directamente y un gobierno regional. Éste es políticamente responsable ante el parlamento regional, pero su presidente es nombrado por el representante de la República, teniendo en cuenta los resultados electorales (artículo 231 de la Constitución). El representante de la República es un órgano específicamente regional, nombrado por el Jefe del Estado y que ejerce, en muchos casos, poderes análogos a los suyos (veto político o por inconstitucionalidad de las leyes, solicitud de fiscalización de la constitucionalidad, nombramiento de titulares de cargos políticos). Sin embargo, la competencia de disolución de los parlamentos regionales es del propio Presidente de la República (artículo 234 de la CRP).

Las competencias constitucionalmente atribuidas a las regiones autónomas son, hoy, como hemos señalado, muchas y de gran relevancia. Además de la competencia legislativa, ya explicada, tienen poder ejecutivo, ad-

ministrativo y tributario propio, con la posibilidad de adaptar el sistema fiscal nacional a las especificidades regionales y disponer de las recetas fiscales generadas o cobradas en la región (a las que se junta una parte de las recetas tributarias del Estado central).

Finalmente, las regiones tienen también importantes atribuciones en materia de relaciones internacionales. Desde luego, pueden participar en las negociaciones de tratados que les afecten directamente y establecer cooperaciones con otras entidades regionales extranjeras (según las orientaciones de los órganos de soberanía en materia de política exterior). Por otra parte, en lo que respecta directamente a la Unión Europea, pueden pronunciarse (por su misma iniciativa o por petición de los órganos nacionales) sobre la definición de las posiciones del Estado en el ámbito del proceso de integración, en cuestiones de su competencia o en las que tengan un interés específico. Finalmente, la Constitución prevé también que las regiones participen directamente en el proceso de construcción europea, a través de la transposición al ordenamiento regional de actos jurídicos de la Unión, y de representación en las respectivas instituciones regionales y en las delegaciones portuguesas encargadas de negociar en los procesos decisorios.

Esta es la primera vez en la historia del país que los poderes centrales atribuyen importantes competencias políticas a órganos regionales representativos de los ciudadanos¹¹, y el actual diseño político-institucional es fruto de un largo proceso de profundización de una autonomía conquistada con la democracia.

8. LÍMITES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

La posibilidad de restricción de derechos, libertades y garantías está limitada a las situaciones en las cuales es necesario salvaguardar otros derechos o valores constitucionalmente protegidos (18, n. 2 de la CRP). La doctrina portuguesa discute en relación a esta disposición constitucional, la posibilidad de restricciones no expresamente autorizadas por la Consti-

¹¹ J. MIRANDA, «A originalidade e as principais características da Constituição portuguesa», en *Cuestiones Constitucionales*, núm. 16, enero-junio 2007, UNAM, México.

tución. La posición mayoritaria se inclina, hoy, para la admisión de esta hipótesis, a pesar de la letra de la Ley Fundamental, el respeto de los rigurosos requisitos de necesidad y proporcionalidad¹².

Las leyes restrictivas de derechos, libertades y garantías se incluyen en las materias de reserva relativa del Parlamento, tienen que ser generales y abstractas, y no pueden tener efectos retroactivos ni disminuir la extensión y alcance del contenido esencial de los preceptos constitucionales (artículo 18, n. 3 de la CRP).

La reserva de ley puede ser absoluta (lo que significa que la materia es de competencia parlamentaria exclusiva) o relativa (pueden legislar la Asamblea de la República o el Gobierno, mediante una autorización legislativa aprobada por el Parlamento) y no se limita a los casos de restricciones de derechos. Hay reserva absoluta de ley en lo que respecta a algunas materias directamente relacionadas con derechos fundamentales (nacionalidad, sistema de enseñanza, asociaciones y partidos políticos, elecciones -v. artículo 164 de la CRP) y reserva relativa en lo que concierne derechos, libertades y garantías en general, política criminal, sistema nacional de salud, sistema de seguridad social, hacienda y garantías de los administrados.

Por otra parte, la suspensión del ejercicio de los derechos fundamentales solo es posible en caso de estado de sitio o estado de emergencia. Aún así, algunos derechos (también llamados por la doctrina «derechos fundamentalísimos») —vida, integridad e identidad personal, ciudadanía, derechos de defensa en proceso criminal, libertad de conciencia y religión— no pueden ser suspendidos bajo ningún pretexto (artículo 19 de la Constitución).

9. PERSPECTIVA DE GÉNERO

Hay numerosas referencias constitucionales a la igualdad de género en la Constitución portuguesa. Según el artículo 9, es tarea fundamental del

¹² Cf. J. J. GOMES CANOTILHO y V. MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, volumen I, 4.ª Edición Revista, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 389 y J. REIS NOVAIS, *As Restrições aos Direitos Fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, Coimbra, 2003.

Estado, entre otras, promover la igualdad entre hombres y mujeres. De igual modo, el artículo 13, que versa sobre el principio de igualdad, prohíbe la discriminación por razón de género.

La Ley Fundamental prevé aún obligaciones de protección específicas en algunas situaciones, como es el caso de la maternidad (artículo 68 de la CRP). Las mujeres tiene un derecho constitucional a la protección durante el embarazo y después del parto, y las que sean trabajadoras deben ser dispensadas del trabajo por un periodo adecuado sin pérdida de salario o de cualquier otra garantía.

Finalmente, y en relación a la cuestión de la participación política, el artículo 109 de la Constitución establece que «la participación directa y activa de los hombres y las mujeres en la vida política constituye una condición y un instrumento fundamental de consolidación del sistema democrático, debiendo la ley promover la igualdad en el ejercicio de los derechos civiles y políticos y la no discriminación en razón de sexo en el acceso a cargos políticos».

Así, y aunque éste sea todavía un asunto controvertido, se ha aprobado, en el año 2006, una «ley de la paridad» (Ley Orgánica 160/2006), que establece que las candidaturas a las elecciones generales, al Parlamento Europeo y a los órganos de gobierno local tienen que incluir por lo menos 33% de miembros de cada uno de los sexos. En el caso de listas plurinominales, no pueden constar más de dos candidatos seguidos del mismo sexo. No obstante, la regla no es completamente eficaz, ya que los partidos tienen tendencia a colocar los nombres de mujeres en plazas inferiores a las de los hombres, tanto cuanto la ley lo permite (en 3.º, 6.º, 9.º lugar y sucesivos). Como no todos los miembros de la lista son elegidos por los ciudadanos, las mujeres ocupan más frecuentemente las plazas de la lista que no se convierten en mandatos, lo que provoca situaciones como la de la última elección para el parlamento nacional, del 2009, en la que solo 63 de los 230 diputados elegidos son del sexo femenino.

A pesar de todo, hay que registrar que los cambios existen, aunque son más lentos de lo deseable. La participación de las mujeres en la decisión política ha aumentado de manera significativa en las últimas dos décadas, en los órganos de poder central, pero también en los municipios, donde era tradicionalmente más baja. El gran progreso queda todavía por hacer

en el ámbito de la economía (la presencia de mujeres en los consejos de administración de las grandes empresas es casi inexistente) y en los cargos ejecutivos y de dirección públicos y privados.

En cuanto a la violencia doméstica, se notan esfuerzos de las autoridades en el sentido de sensibilizar la opinión pública para el problema y de prevenir y sancionar los crímenes con ella relacionados. Sin embargo, los datos del Observatorio nacional de mujeres asesinadas muestran que en el año 2010 han sido asesinadas por sus parejas o ex parejas 39 mujeres (29 en el año 2009). Los intentos de asesinato han sido 37, mientras que en 2009 fueran 28.

Para luchar contra esta situación, el Gobierno ha creado una Comisión nacional para la Ciudadanía e Igualdad de género (CIG), con la misión de garantizar la ejecución de políticas públicas en esas mismas materias. La CIG elabora y desarrolla, entre otros, los planes nacionales para la igualdad de género y no discriminación y de combate a la violencia doméstica, que son los principales instrumentos político-legislativos en este sector.

10. INMIGRACIÓN

Portugal es, tradicionalmente, un país de emigración y no de inmigración. Especialmente debido a la gran ola de emigración en los años sesenta del siglo XX, por razones económicas, por un lado, y por necesidad de huir de la guerra colonial, por otro, la identidad nacional se ha basado, por mucho tiempo, en la idea de un país de salida y no de un país de acogida.

Sin embargo, este estado de cosas ha cambiado mucho en las últimas décadas y Portugal es, hoy, tanto un país de emigrantes como de inmigrantes. La población extranjera residente ha aumentado gradualmente desde el final de los años 70.

El primer gran flujo de inmigrantes, llegados entre finales de los años 70 y los años 90, provenía esencialmente de los países de lengua oficial portuguesa, colonias hasta la revolución democrática de 1974 que ha permitido su independencia. A partir de los 90, no obstante, la participación de Portugal en la Unión Europea y el rápido desarrollo económico ha provocado un aumento significativo de los inmigrantes del Este europeo y de

Brasil. La población extranjera en el país es hoy en día cerca de cuatrocientas cincuenta mil personas, en un total de poco más de diez millones de habitantes.

La integración de buena parte de los extranjeros ha sido, en muchos casos, facilitada por la lengua (en el caso de los brasileños y africanos, todos hablantes de portugués). Sin embargo, ha sido necesario crear un organismo público con competencias específicas —el Alto Comisario para la Inmigración y Diálogo Intercultural— con la misión de crear, ejecutar y evaluar las políticas públicas necesarias a la integración de los inmigrantes y minorías étnicas, así como promover el diálogo entre culturas y religiones.

11. CONCLUSIÓN

El actual sistema constitucional portugués tiene ya más de tres décadas. Ha sabido cambiar, desarrollarse y adaptarse a los nuevos fenómenos sociales y políticos sin perder su identidad. Este espíritu de apertura, de incorporación y reconocimiento de más derechos fundamentales y de profundización de las autonomías, será probablemente, si es bien entendido, su más importante contribución al proceso de constitucionalización de la Unión Europea y a las tradiciones constitucionales comunes.

Resumen:

La revolución y la entrada en vigor de la Constitución de 1976 han determinado una ruptura en Portugal con el anterior régimen, autoritario y dictatorial y han abierto las puertas no sólo al desarrollo de un Estado democrático de Derecho sino también a Europa.

De una lectura del texto constitucional portugués, podemos destacar su catálogo amplio y moderno de derechos fundamentales, que recoge, entre otros, el derecho a la identidad genética del ser humano (artículo 26 de la CRP), la prohibición de discriminación en razón de la orientación sexual (artículo 13, n. 2, de la CRP), el derecho a un ambiente de vida humano, sano y ecológicamente equilibrado (artículo 66 de la CRP) y los derechos de los consumidores (artículo 60 de la CRP), su apertura a la recepción e incorporación de los derechos consagrados en las fuentes internacionales y la profundización de las autonomías. Todo ello ha contribuido a cambiar la estructura de Portugal permitiéndole adaptarse a los nuevos fenómenos sociales y políticos sin perder su identidad.

En este sentido el art. 8,4 de su Constitución, dispone que «Las disposiciones de los Tratados europeos y las normas promulgadas por sus instituciones en el ejercicio de las respectivas competencias son aplicables en el orden interno», «en los términos definidos por el mismo Derecho de la Unión», en el respeto de los principios fundamentales del Estado de Derecho democrático» (artículo 8, n. 4 de la CRP).

Palabras clave: *Revolución, Constitución portuguesa 1976, derechos fundamentales, Unión Europea, autonomía territorial, identidad constitucional.*

Abstract:

The revolution and the enforcement of the Constitution of 1976 have determined a break in Portugal with the previous regime, authoritarian and dictatorial, and have opened the doors not only to the development of a democratic State of Law but also to Europe.

From a study of the Portuguese Constitution, we can highlight its large and modern catalogue of fundamental rights, that recognizes, among others, the right to genetic identity of human beings (art. 26 CPR), the prohibition of discrimination on grounds of sexual orientation (art. 13,2 CPR), the right to human, healthy and ecologically balanced environment (art. 66 CPR) and the rights of consumers (art. 60 CPR), and its openness to the reception and incorporation of the rights established in the international sources, the deepening of regional autonomies. All this has contributed to change the structure of Portugal, allowing its adaptation to the new social and political phenomena without losing its identity. In this sense the art. 8,4 CPR states: «The provisions of the European Treaties and the rules adopted by their institutions exercising their respective competencies are applicable in the interior system, «in accordance with the rules established by the European Union Law», and «the fundamental principles of a democratic State of Law».

Key words: *Revolution, Portuguese Constitution 1976, fundamental rights, European Union, territorial autonomy, constitutional identity.*

