



**SEMINARIO HISPANO-LUSO: INTRODUCCIÓN A LA
HISTORIA Y AL DERECHO PÚBLICO DE PORTUGAL
(Áreas de Historia del Derecho y de Derecho Administrativo
y Departamento de Historia)**

***SPANISH-PORTUGUESE SEMINAR: INTRODUCTION TO
THE HISTORY AND PUBLIC LAW OF PORTUGAL
(Areas of History of Law and Administrative Law
and History Department)***

ELISA DÍAZ ÁLVAREZ

Durante los días 3 y 4 de octubre de 2019, el Aula Polivalente de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Extremadura, en Cáceres, acogió el Primer Seminario Hispano-Luso sobre la *Historia y el Derecho Público de Portugal*. Este Seminario, constituido por las Áreas de Historia del Derecho y de Derecho Administrativo y por el Departamento de Historia de la Universidad de Extremadura, fue organizado por la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste. Estuvo estructurado en cuatro conferencias y otros tantos coloquios, con intervenciones complementarias del profesorado asistente. El objetivo principal era el fomento de la movilidad de universitarios a partir del conocimiento de la problemática transfronteriza, así como la sensibilización cultural ante la realidad iushistórica portuguesa, su actual constitucionalidad e instituciones y sus fundamentos históricos.

Las dos ponencias de la primera jornada estuvieron dirigidas a explicar la Historia del país vecino entre el siglo XI y la actualidad. Esta ambiciosa labor de síntesis fue llevada a cabo por Dña. Manuela Mendonça, Doctora en Historia Moderna y Contemporánea y Presidenta de la Academia Portuguesa de Historia, y D. Fernando Martins, profesor de Historia Contemporánea de la Universidad de Évora.

La Dra. Mendonça trazó una panorámica histórica de Portugal, cuyo devenir estuvo siempre ligado al de otros reinos ibéricos. La Profesora partió, en su exposición, de la formación del Condado Portucalense, tras el otorgamiento de las tierras emplazadas al sur de Galicia por parte de Alfonso VI de León a Enrique de Borgoña en el año 1096. Pero el hijo que el conde tendría con Teresa de León, Alfonso Enríquez, terminó por asumir el gobierno del Condado Portucalense tras vencer a su madre en un largo enfrentamiento que culminó en la Batalla de São Mamede. Estos hechos iniciaron el camino hacia la independencia, que se tornaría definitiva con la Paz de Zamora, firmada entre Alfonso I y su primo Alfonso VII de León en 1143 y refrendada por la Bula *Manifestis Probatum* del Papa Alejandro III, en 1179.

Desde ese momento, el Reino de Portugal atravesó por un proceso lleno de altibajos hasta su transformación en un Estado Moderno. Durante el ciclo de reconquista se produjo la expansión territorial hacia el sur y se ocupó Santarém y Lisboa a mediados del siglo XII (1147). Destacó en este período el rey Sancho I, que fue el artífice de una importante política de concesiones para la repoblación de tierras. Una vez sentadas las bases de la consolidación económica y demográfica, Alfonso II reforzó el poder de la monarquía a través de una reforma fiscal que afectó a los señoríos y a las propiedades de la Iglesia, con la cual hubo de reconciliarse su sucesor Sancho II. Con este rey, la reconquista avanzó hasta el Algarve. Mas el ciclo de reconquista se cerró con Alfonso III, que no solo gestionó la pacificación del reino, sino también la conquista del último reducto musulmán, dominando Faro. Ya en el siglo XIV, la proliferación del comercio en el Mediterráneo y el Atlántico norte fomentó la

expansión del comercio luso bajo el mandato de Dionisio I, que igualmente se enfrentó con el reino vecino, asentándose la frontera portuguesa en 1297, con el Tratado de Alcañices.

Idéntica política de organización del reino fue continuada por sus sucesores. Posteriormente, en 1383, tras la muerte de D. Fernando, las huestes castellanas hicieron peligrar la independencia del Reino de Portugal, que se revalidó tras la victoria en la Batalla de la Aljubarrota de 1385 por parte de Juan, Maestre de Avís, aclamado como João I. Así, se instauró la dinastía de la Casa de Avís y se abrió una nueva etapa de exploraciones y descubrimientos, iniciada con la conquista de Ceuta, en 1415. Gracias al desarrollo de la construcción naval y de las técnicas de navegación, lideradas por el infante Henrique, El Navegante, la expansión marítima avanzó por el Atlántico Sur, doblándose el Cabo de Buena Esperanza en 1498, encontrándose así el deseado camino marítimo hacia la India. En esta fase se produjo igualmente una diversificación de las relaciones familiares. Todavía, el buen entendimiento con los castellanos sería recuperado, siendo reforzado con dos matrimonios: el de Isabel de Portugal y Juan II de Castilla y el de Juana de Portugal con Enrique IV de Castilla. Sin embargo, al fallecimiento de este último devino una guerra civil por la sucesión al trono entre su supuesta hija Juana – en Castilla apodada La Beltraneja y en Portugal conocida como Excelente Señora – y su hermana paterna Isabel, teniendo al rey de Portugal, Alfonso V, como defensor de los intereses de Juana. La disputa se saldó en 1479 con la firma del Tratado de Alcáçovas, en virtud del cual los Reyes Católicos renunciaron al trono portugués y Alfonso V hizo lo propio con el castellano. Además, se repartieron las posesiones del Atlántico, de manera que Castilla asumió el control sobre las islas Canarias y Portugal sobre Cabo Verde, Guinea y los archipiélagos de Madeira y Azores. Con todo, tal distribución hubo de ser alterada a raíz de la llegada de Colón a tierras americanas en 1492. El rey Juan II mostró su desacuerdo con los términos establecidos en la Bula *Inter Coetera* del Papa Borgia, Alejandro VI, por lo que la negociación se reabrió en el Tratado de Tordesillas de 1494.

La línea divisoria entre los territorios de ambos reinos se trazó a trescientas setenta leguas al oeste de las islas Cabo Verde, de manera que una buena parte del futuro Brasil quedaría posteriormente bajo dominio luso. Durante el reinado de su sucesor Manuel I, que prosiguió la expansión ultramarina, Vasco de Gama encontró una ruta hacia la India por el Atlántico y Pedro Álvares Cabral llegó al Brasil.

Posteriormente, la muerte sin descendencia de Sebastián I propició la unión ibérica después de varios intentos. La Casa de Austria asumió entonces la Corona portuguesa, que pasó a las manos de Felipe II de España y I de Portugal. Esta pérdida de independencia durante parte de los siglos XVI y XVII llegó a su fin en 1640 con la aclamación de Juan IV como rey, siendo reconocida su soberanía por el Tratado de Lisboa de 1668. Con él, se inauguró la dinastía de Braganza, que amplió la ocupación del Brasil, fuente de piedras preciosas y oro. En los albores del fin del Antiguo Régimen, los lusos tuvieron que lidiar con la invasión de las tropas napoleónicas, que llegaron a Lisboa en 1807, lo cual hizo que el rey se trasladara a Brasil. Portugal fue entonces gobernado desde Brasil, manteniendo siempre la soberanía regia, contando con el apoyo de Inglaterra. Después de superada esta primera invasión, habría dos más -en 1809 y 1810-, ambas neutralizadas por las fuerzas portuguesas e inglesas.

A partir de 1820 se inicia la etapa liberal, que determinaría el regreso del rey a Lisboa. Esta situación propició la aprobación de una Constitución y la independencia de Brasil dos años después. Esto, sumado a la crisis de la monarquía, sumió al Estado en una profunda crisis. A partir de entonces, la Corona comenzó a debilitarse como consecuencia de los conflictos y luchas partidistas. Además, el Estado se vio afectado por la crisis colonial por la que atravesó África a finales del siglo XIX, con lo que hubo de poner en marcha varias campañas militares para recuperar las posesiones en África. En este contexto, los republicanos, radicalizados por la recesión del país, acabaron con la vida del rey Carlos I y del príncipe Luis Felipe de Braganza. Manuel II no fue capaz de frenar el

avance de este poderoso movimiento y la República fue proclamada en el año 1910, relegando al monarca al exilio en el Reino Unido.

El Profesor de la Universidad de Évora, el Dr. Fernando Martins, enlazó en su exposición de la tarde del día 3 con el inicio de la República, trazando un análisis panorámico de la historia portuguesa hasta el momento presente. Para el Dr. Martins, el régimen republicano tampoco logró remediar la crisis. Los problemas sociales, la corrupción y las tensiones con la Iglesia Católica debido a las políticas laicas se multiplicaron con la participación lusa en la I Guerra Mundial, que disparó la inflación. Este ambiente de inestabilidad desembocó en el golpe de Estado de 1926, que dio paso a la dictadura militar del General Carmona tras el fracaso de Gomes da Costa. Nació así el *Estado Novo*, un sistema autoritario, corporativista, antiliberal y de marcado carácter conservador. Pero el gobierno siguió mostrando una profunda preocupación por el estado crítico de las finanzas del país, por lo que acudió a un prestigioso profesor de economía llamado António de Oliveira Salazar, que fue adquiriendo peso político hasta su nombramiento como Primer Ministro en 1932.

Considerado como un salvador de la patria, este personaje dio forma y consolidó el *Estado Novo*, otorgando amplios poderes al Ejecutivo y rigiéndose por la máxima "Dios, Patria y Familia". A lo largo de cuarenta y ocho años, el Salazarismo sufrió diversas modificaciones y alteraciones. Algunos de los acontecimientos más importantes fueron la aprobación de la Constitución de 1933 y el ingreso en la OTAN y la ONU en 1949 y 1955, respectivamente. La dictadura más longeva de Europa llegó a su fin en 1974, a raíz del golpe de Estado perpetrado por una coalición de izquierdas formada por miembros del Ejército portugués. Este acontecimiento, conocido como la "Revolución de los Claveles", por las flores que los soldados pusieron en los cañones de sus armas como símbolo de que no estaban dispuestos a dispararlas, fue el inicio de un nuevo período en la Historia portuguesa. Un año después, el 25 de abril de 1975, se celebraron las primeras elecciones democráticas y de los comicios surgiría la

Constitución de 1976, que actualmente sigue vigente, aunque ha sido revisada en varias ocasiones.

La segunda jornada del Seminario Hispano-Luso estuvo dedicada al Derecho Público. D. José Lucas Cardoso, profesor de Derecho Público de la Universidad Lusíada y del Instituto Politécnico de Lisboa, impartió dos conferencias destinadas a introducir el Derecho Constitucional y Administrativo de Portugal. Su explicación partió de los inicios de la senda constitucional en el año 1822, con la aprobación de la primera ley fundamental del país vecino. Su trayectoria fue muy similar a la española, pues a los efímeros períodos de vigencia de este primer texto siguieron otros de corte liberal y republicano. La Constitución portuguesa actual, redactada en 1976 tras la Revolución de los Claveles, es el resultado de un compromiso entre los militares y los diferentes partidos políticos. Así, por un período transitorio, fijado en cuatro años en los términos del II Pacto MFA/Partidos Políticos, los órganos elegidos democráticamente hubieron de convivir con el Consejo de la Revolución, de manera que Portugal se convirtió en “una democracia a la sombra de las espadas”. Esto hizo que el Consejo asumiera las funciones legislativas y ejecutivas en materia militar, y por eso el Ministro de Defensa era una plaza meramente nominal, aunque tenía competencia para bloquear algunas decisiones del Presidente de la República y hacer el control de constitucionalidad de las leyes.. No obstante, en noviembre de 1975, en los términos del mismo II Pacto, los partidos políticos consiguieron que fuera asesorado por una comisión de juristas, lo cual sería el origen del Tribunal Constitucional.

Desde entonces, la Constitución portuguesa de 1976 ha sido revisada hasta en siete ocasiones, siendo las reformas de mayor calado las de 1982, 1989 y 1997. Compuesta por doscientos noventa y seis artículos, comienza con un Preámbulo donde la Asamblea Constituyente proclama la decisión del pueblo de defender la independencia nacional, garantizar los Derechos Fundamentales de los ciudadanos, establecer los principios básicos de la democracia, asegurar la primacía del Estado de derecho democrático con vista a la construcción de una sociedad libre, justa y

solidaria. Como Estado democrático, cuenta con un Presidente de la República elegido por el Parlamento y con un Primer Ministro nombrado por aquél, tras consultar con los partidos que poseen representación en la Cámara y teniendo en cuenta los resultados electorales. Los restantes miembros del Gobierno son igualmente designados por el Presidente de la República, pero a propuesta del Primer Ministro. Aun así, una de las competencias de la Asamblea de la República es votar mociones de confianza y de censura al Gobierno. El Jefe del mismo no necesita tampoco una mayoría absoluta para obtener la confianza de la Cámara; tan solo que no haya una mayoría absoluta expresa contraria, por lo que se deduce que la Constitución se muestra favorable a la conformación de gobiernos minoritarios.

Asimismo, compete al Presidente de la República la disolución de la Asamblea, oídos los partidos representados en ella y el Consejo de Estado. Pero esto es solamente posible cuando hayan transcurrido seis meses de legislatura, un rasgo heredado de la antigua Monarquía Constitucional, donde el plazo era de tres meses. En dicho régimen, el monarca tenía un poder moderador y era Jefe de los poderes ejecutivo y legislativo. A partir de 1976, el poder ejecutivo se confió a un gabinete y el Presidente de la República se eligió para moderar los distintos poderes del Estado. Podrá, además, dimitir el Gobierno para asegurar el funcionamiento de las instituciones democráticas. Otra de sus competencias es la promulgación y recusación de todos los actos legislativos. Con todo, su veto a la ley no es definitivo, pues ha de enviarlo al Parlamento para que se realice una segunda votación donde se requiere mayoría absoluta. Luego, el veto es meramente suspensivo. Finalmente, tiene competencia para nombrar jefes militares y presidentes de los gobiernos regionales, aunque habiendo escuchado previamente a los partidos que componen la Asamblea Regional.

Por otra parte, la Constitución de 1976 prevé dos órganos legislativos ordinarios: el Parlamento y el Gobierno y todas las materias de interés público podrán ser objeto de regulación por acto legislativo. De hecho,

como apuntó el ponente, el Gobierno portugués es seguramente el que posee la competencia legislativa más extensa de Europa. Le compete exclusivamente la gestión de su propia organización y funcionamiento, mientras que el Parlamento tiene una serie de materias reservadas, tales como la aprobación de las modificaciones de la Constitución y las leyes en las materias que el legislador constituyente calificó como más sensibles en el marco del Estado de Derecho Democrático, como los Estatutos de las Regiones Autónomas, los regímenes jurídicos de las elecciones y referendos, del Tribunal Constitucional, de la defensa nacional, del estado de sitio y de emergencia, de la ciudadanía portuguesa, del estado y capacidad de las personas, de los derechos, libertades e garantías, de los crímenes, penas, medidas de seguridad e ilícitos de mera ordenación social y además sobre todos los asuntos mencionados en los artículos 164.º y 165.º de la Constitución. Las demás materias quedan incorporadas en la competencia concurrente entre el Parlamento y el Gobierno y a diferencia de lo que sucede en España, ambas normas tienen el mismo valor y fuerza jurídica, con lo cual en caso de concurrencia se aplica el principio de *lex posterior derogat anterior*. Además, el Parlamento es titular de una potestad de control sobre los decretos-leyes aprobados por el Gobierno, pudiéndolos modificar o hacer cesar su vigencia, y aun de otras competencias políticas como el otorgamiento de amnistías, la aprobación de las grandes opciones de los planos económicos y sociales y el presupuesto general del Estado, de los tratados de participación en organizaciones internacionales, de amistad, de paz, de defensa, de rectificación de fronteras y de los respectivos asuntos militares, de velar por el cumplimiento del texto constitucional y de autorizar al Jefe de Estado a declarar el estado de sitio y de emergencia.

Es preciso señalar que, como consecuencia de la amplia competencia legislativa de la que el Gobierno es titular, la Administración portuguesa no está subordinada al Parlamento excepto en las materias de los artículos 164.º y 165.º de la Constitución. El 199.º estipula que “el Gobierno, en el ejercicio de sus funciones administrativas: elabora y ejecuta los

planes tomando como base las leyes de las grandes opciones, hace ejecutar los Presupuestos Generales del Estado, dicta los reglamentos necesarios para la recta ejecución de las leyes, dirige los servicios y la actividad de la Administración Directa del Estado, civil y militar, supervisa la Administración Indirecta y ejerce la tutela sobre esta y sobre la Administración Autónoma, realiza todos los actos exigidos por la ley en lo que se refiere a los funcionarios y agentes del Estado y de otras personas colectivas de carácter público, defiende la legalidad democrática y realiza todos los actos y adopta las medidas necesarias para el fomento del desarrollo económico-social y la satisfacción de las necesidades colectivas”.

Además de los órganos legislativos concurrentes, existen dos Regiones Autónomas – los archipiélagos de Madeira y Azores –, que por su carácter ultraperiférico y por su histórica identidad gozan de esta consideración. Sin embargo, en el territorio que forma parte del continente no hay descentralización política, solo administrativa. Las Regiones Autónomas, por su parte, son titulares de autonomía política, legislativa y administrativa, pero no judicial. Estas regiones tienen órganos de gobierno propios, que son la Asamblea Legislativa de la Región Autónoma, elegida por los ciudadanos residentes, y el Gobierno regional, designado por el Jefe del Estado, siguiendo criterios similares a los que se han expuesto más arriba para el ámbito nacional. Cuentan con un Representante de la República que ejerce el control sobre la actividad de los órganos regionales. Al igual que en España, Madeira y Azores están dotadas de estatutos político-administrativos elaborados por la Asambleas Legislativas de la Región Autónoma y enviados para su discusión y aprobación a la Asamblea de la República. Cuando esta última rechaza el proyecto o introduce modificaciones, ha de remitirlo a la respectiva asamblea legislativa de la Región Autónoma para que lo examine y emita un dictamen. Una vez redactado, la Asamblea de la República procede a la discusión y decisión final.

El artículo 227 regula las competencias que otorgan los citados estatutos, entre las cuales se encuentran las siguientes: legislar en las

materias enunciadas en el Estatuto político-administrativo de la Región que no estén reservadas a la competencia propia de los órganos de soberanía; legislar, con autorización de la Asamblea de la República, en materias de interés específico para las regiones que no estén reservadas a la competencia propia de los órganos de soberanía; desarrollar, en función del interés específico de las regiones, las leyes de bases en materias no reservadas a la competencia de la Asamblea de la República; reglamentar la legislación regional y las leyes generales emanadas de los órganos de soberanía que no reserven a éstos la respectiva potestad reglamentaria; ejercer la iniciativa estatutaria, conforme a lo dispuesto en el artículo 226; ejercer poder ejecutivo propio y administrar su patrimonio y disponer de él y celebrar los actos y contratos en los que tengan interés. Sobre esto, importa mencionar que los asuntos incorporados en la autonomía legislativa de la región, en el marco de la propia legislación regional. El Derecho nacional se aplica tan solo a título suplementario.

Esta articulación territorial se completa con otra de las cuestiones que el Profesor Cardoso trató en su extensa ponencia: las regiones administrativas. Conforme a lo dispuesto en la Constitución, son creadas simultáneamente por una ley que define sus respectivos poderes y la composición, competencia y funcionamiento de sus órganos, pudiendo establecer diferencias en cuanto al régimen aplicable a cada una. Regidas por una Asamblea Regional y una Junta Regional, les corresponde la dirección de servicios públicos y tareas de coordinación y apoyo a la acción de los municipios, aunque respetando su autonomía y sin limitar sus poderes.

A la luz de todos estos datos e informaciones, se puede concluir que España y Portugal no solo han compartido un pasado histórico, cultural e institucional, sino que poseen un futuro común desde su incorporación a la Unión Europea y a la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Por ello, resulta necesario fomentar el conocimiento mutuo y el entendimiento entre los pueblos peninsulares a través de espacios como el Primer Seminario Hispano-Luso celebrado en Cáceres. Basados en este

objetivo, la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste, atenta siempre a la realidad extremeña y euro-iberoamericana, asumió este proyecto para que pudiera ver la luz y auspició este Seminario ya que se incardinaba en uno de sus fines fundacionales de “contribuir al impulso y consolidación de los vínculos existentes entre Extremadura, Europa e Iberoamérica bajo los principios de respeto por la respectiva identidad, mutuo beneficio y solidaridad”.

Este Seminario ha pretendido, por medio del análisis y el debate, dar a conocer la actual estructura político-administrativa portuguesa y la importancia de sus raíces y evolución histórica.

