

EL REPARTO DEL PODER LEGISLATIVO. EL CASO PORTUGUÉS*

THE SEPARATION OF THE LEGISLATIVE POWER. THE PORTUGUESE CASE

Ana VARGAS

Letrada de la Asamblea de la República de Portugal
<https://orcid.org/0000-0001-9574-8959>

Cláudia RIBEIRO

Letrada de la Asamblea de la República de Portugal
Asesora del Presidente de la República
<https://orcid.org/0000-0002-5596-454X>

Fecha de recepción del artículo: abril 2022

Fecha de aceptación y versión final: junio 2022

RESUMEN

*Aunque han pasado más de dos siglos desde la publicación de la obra de Montesquieu *De l'esprit des lois*, en la que enuncia la teoría de la separación de poderes –legislativo, ejecutivo y judicial–, este sigue constituyendo el enfoque principal, mientras que los órganos continúan siendo identificados por su poder, como si lo tuvieran en exclusiva. Las elecciones parlamentarias se pueden denominar también como elecciones legislativas. Y si en Portugal, así como en otros países, en términos constitucionales, el Parlamento mantiene la primacía de la competencia legislativa, esta está fuertemente condicionada, externamente, en particular por la integración europea¹, e, internamente, por el Gobierno y las*

* Las autoras agradecen a Valeria Vides, Susana Fazenda y José Manuel Araújo la ayuda y las sugerencias prestadas en la confección de este artículo.

La *Revista de las Cortes Generales* agradece al personal de la Dirección Estudios, Análisis y Publicaciones la labor realizada en la adaptación de este artículo para facilitar su comprensión al lector español.

¹ Hay ámbitos en los que la Unión Europea (UE) tiene competencia exclusiva (como la unión aduanera y las normas de competencia), y en otros tiene competencias compartidas

*entidades reguladoras*².

*En este artículo proponemos analizar cómo el Gobierno y el Parlamento se relacionan con la actividad legislativa, además de cómo las mayorías parlamentarias y la composición del Gobierno influyen en el reparto de ese poder*³.

Palabras clave: Parlamento, Gobierno, ley, decreto-ley, competencia legislativa.

ABSTRACT

More than two centuries have passed since the publication of Montesquieu's masterpiece - De l'esprit des lois -, in which he enunciates the theory of separation of powers: legislative, executive and judiciary. However, nowadays, this approach continues to be applied and the organs of sovereignty are still identified by the respective power, as if they hold it exclusively, which is allegedly not the case. Parliamentary elections could be called also as legislative elections. And if in Portugal, as in other countries, in constitutional terms, Parliament maintains the primacy of legislative competence, this competence is strongly conditioned, externally, by the European Union and by other international institutions, and, internally, by the Government and by regulatory authorities.

In this article we propose to examine how Government and Parliament relate and interact in matters of legislative activity, as well as how parliamentary

con los Estados miembros, en cuyo caso los Estados solo pueden legislar si la UE no ha presentado iniciativas legislativas.

² Por lo que se refiere a las entidades reguladoras, cabe mencionar el caso del sector bancario, ya que a nivel legislativo y reglamentario intervienen organismos internacionales, europeos y nacionales.

³ Según António Filipe: «Cuando el Gobierno tiene mayoría absoluta en el Parlamento, hay una mayor gubernamentalización del sistema político y una supresión del papel de la Asamblea de la República en el ejercicio de la función legislativa. Los Gobiernos hacen mucho más uso de la autorización legislativa; la influencia de la oposición en la conformación de la voluntad del legislador se limita al consentimiento de la propia mayoría; la facultad del Parlamento de modificar los decretos gubernamentales también depende únicamente de la voluntad de la mayoría; se hace hincapié en el poder de la mayoría para controlar la actividad parlamentaria. [...] En el caso de un Gobierno en minoría, la situación cambia considerablemente a varios niveles. [...] Los proyectos de ley gubernamentales y los proyectos de ley de la “mayoría” pueden ser rechazados y los decretos gubernamentales pueden ser rechazados o modificados por voluntad parlamentaria» (2006, pp. 279 y 280).

majorities and the composition of the government influence the sharing of this power.

Keywords: Parliament, Government, law, decree law, legislative power.

SUMARIO: I. DE LA ASAMBLEA NACIONAL A LA ASAMBLEA DE LA REPÚBLICA. II. LA INFLUENCIA DE LA REPRESENTATIVIDAD DE LOS PARTIDOS EN EL PROCESO LEGISLATIVO PARLAMENTARIO. III. LEYES *FRENTE A* DECRETOS-LEYES. IV. AUTORIZACIONES LEGISLATIVAS. V. EVALUACIONES PARLAMENTARIAS DE LOS DECRETOS-LEYES. VI. CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

I. DE LA ASAMBLEA NACIONAL A LA ASAMBLEA DE LA REPÚBLICA

En 2022, el régimen democrático establecido en Portugal después del 25 de abril de 1974 celebra 48 años, los mismos años que el régimen autoritario, en el que, a pesar de la existencia de un Parlamento –entre 1935 y 1974–, este tenía un estatus de «insignificancia política»⁴, ya que todos los diputados pertenecían a la misma fuerza política, las elecciones no eran libres y existían censura y policía política –la Policía Internacional y de Defensa del Estado/ Dirección General de Seguridad (PIDE/DGS)–. El Parlamento, entonces llamado Asamblea Nacional, era unicameral, pero disponía de una Cámara Corporativa no electa, que tenía carácter representativo y poderes consultivos, y ejercía una función de asesoramiento tanto al Parlamento como al Gobierno.

A pesar de que los diputados disponían de poderes legislativos, a través de la presentación de proyectos de ley, era el Gobierno el que, mediante la presentación de propuestas legislativas, determinaba el programa y garantizaba su aprobación desde el principio. Como curiosidad, hay un fragmento de una carta enviada en 1949 por el entonces presidente de la Asamblea Nacional, Albino dos Reis, al presidente del Consejo (equivalente al primer ministro), Oliveira Salazar, en la que aducía que después de la aprobación de la ley de medios no habría nada para «entretener en la Asamblea», por lo que hubiera sido oportuno si el Gobierno hubiese dado a los diputados «algunos textos normativos que les ocuparan la actividad»⁵.

La Revolución del 25 de abril de 1974 estableció un régimen democrático en Portugal. Al año siguiente, en las primeras elecciones libres y universales celebradas en Portugal, se eligió la Asamblea constituyente para redactar y aprobar una nueva Constitución.

La Constitución de la República Portuguesa fue aprobada el 2 de abril de 1976 y el 25 de abril de 1976 se celebraron las elecciones para elegir a los diputados de la Asamblea de la República (AR).

⁴ Esta expresión fue utilizada por los electores democráticamente elegidos que asumieron querer cambiar este estatus, que es uno de los fundamentos para la elección del sistema semipresidencial de gobierno.

⁵ En Nuno Estêvão Figueiredo Miranda Ferreira, doctorado en Ciencias Sociales, Especialidad en Sociología Política (2009, p. 478).

A pesar de la ruptura acontecida con la revolución y el consiguiente establecimiento del sistema democrático, hay rastros de la Constitución de 1933 en la Constitución actual, que todavía continúan a pesar de las revisiones a las que ha sido sometida, en particular la atribución de poderes legislativos al Gobierno y la forma en que se distribuye la competencia legislativa entre la Asamblea de la República y el Gobierno (Rebelo de Sousa, 1991a), salvaguardando, sin embargo, un núcleo esencial, que es de reserva parlamentaria absoluta.

El Gobierno desempeña un rol importante en la función legislativa, ya sea porque presenta iniciativas –a través de propuestas de ley *ex* artículo 197.1, letra d) de la Constitución– al Parlamento, o porque puede pedirle autorización para legislar en asuntos que son de la competencia legislativa reservada de la Asamblea de la República, o porque tiene competencia propia y compartida en algunas áreas.

El hecho de que se siga atribuyendo a cada órgano un poder determinado, sin tener en cuenta su participación, justifica que la Constitución regule en detalle el proceso legislativo parlamentario, y, en cambio, sea muy parca en relación con el proceso legislativo gubernamental (Rebelo de Sousa, 1991a).

Además de las disposiciones constitucionales, la composición de la Asamblea de la República y la forma en que este órgano soberano se relaciona con el Gobierno son dos variables fundamentales para comprender el reparto de competencias legislativas entre estos dos órganos soberanos.

II. LA INFLUENCIA DE LA REPRESENTATIVIDAD DE LOS PARTIDOS EN EL PROCESO LEGISLATIVO PARLAMENTARIO

El sistema de partidos es una de las variables que condicionan el funcionamiento del Parlamento y la propia actividad legislativa. En el caso del Parlamento portugués, la bipolarización en la formación de mayorías parlamentarias y, en consecuencia, en el Gobierno ha sido la regla. Desde el inicio del régimen democrático –1974– dos partidos han alternado la mayor representación en la Asamblea de la República y las responsabilidades de formar Gobierno: el Partido Socialista (PS) y el Partido Socialdemócrata (PSD), solos o en coalición. En las elecciones parlamentarias de 2019, los votos del 64,1 % de los

portugueses se concentraron en estos dos partidos y, lo que es más importante, en términos de traducir estos votos en escaños parlamentarios, estos dos partidos obtuvieron el 81,3 % de los diputados, como resultado del sistema electoral⁶. En las recientes elecciones parlamentarias de enero de 2022, el PS logró una mayoría absoluta en el Parlamento, con el 41,5 % de los votos, y el PSD continúa siendo el partido más representado de la oposición, con el 27,8 % de los votos. La bipolarización se mantiene, pero la representación parlamentaria está mostrando cada vez más signos de cambio.

Hasta hace poco, el Parlamento portugués presentaba una relativa estabilidad en términos de representación partidista. El número de partidos con representación parlamentaria, típicamente, fluctuó entre cinco y siete. Los partidos tradicionales, como el Partido Comunista Portugués (PCP) y el Centro Democrático Social-Partido Popular (CDS-PP), pudieron, hasta hace poco, resistir la pérdida de influencia que sufrieron a partidos similares en Europa e incluso llevó a la extinción de algunos de ellos. Aunque actualmente hay veintitrés partidos políticos registrados en Portugal, la correlación entre partidos y fuerzas de izquierda-derecha también se ha mantenido más o menos constante. Sin embargo, en las elecciones parlamentarias celebradas en los últimos años se han producido variaciones significativas. En 1999 surgieron las primeras señales de cambio, con la entrada en la Asamblea de la República de un nuevo partido de izquierda, el Bloco de Esquerda (BE). En 2015, fue el turno de un partido de ideología animalista –Personas, Animales, Naturaleza (PAN)–, que se presenta como un partido de causas, no enmarcado en los conceptos de izquierda o derecha. Fueron principalmente las elecciones de 2019 las que cambiaron la representación parlamentaria, con la entrada de tres nuevas fuerzas políticas: el Partido Livre (L),

⁶ Al igual que en España, el sistema electoral proporcional portugués utiliza el método de la media más alta de d'Hondt, pero, a diferencia de España, la Constitución portuguesa prohíbe la existencia de un umbral electoral explícito que impida la entrada en el Parlamento de partidos que no obtengan un número mínimo de votos. Por lo tanto, el sistema portugués privilegia la representatividad, en detrimento de la gobernanza, lo que no ha limitado el creciente número de voces que piden la revisión del sistema electoral, ya sea para dar a los votantes una mayor capacidad de intervención en la elección de los candidatos, o como una forma de mejorar (todavía más) la representatividad, lo que puede incluir la introducción del voto preferencial y la reducción del tamaño de las circunscripciones.

de izquierda, ecologista y europeísta; el partido de derecha Iniciativa Liberal (IL), que defiende el liberalismo social, económico y político, pero ha votado con los grupos de izquierda en iniciativas legislativas sobre cuestiones de objeción de conciencia, como la eutanasia o la procreación médicamente asistida, y el Chega (CH), el primer partido de extrema derecha en Portugal.

La XIV legislatura (2019-2022) contó con la representación de diez partidos⁷ (la más elevada en la historia constitucional de Portugal), a la que, sin embargo, solo correspondían siete grupos parlamentarios, puesto que tres de ellos solo tenían un diputado, por lo que no constituyeron grupo parlamentario.

Las elecciones legislativas de enero de 2022 trajeron nuevos cambios, con una mayoría absoluta del PS⁸, ocho partidos políticos representados en el Parlamento, pero dos de ellos con solo un diputado cada uno, es decir, sin un grupo parlamentario (el PAN⁹ y el Partido Libre). Dos de los partidos políticos que siempre habían tenido grupo parlamentario en democracia no lograron siquiera conseguir un escaño (Los Verdes, partido de izquierda, y el CDS-PP, que incluso había estado en el Gobierno, en coalición, ya fuese con el PSD o con el PS).

La fragmentación partidaria ha obligado al Parlamento a establecer nuevas normas y procedimientos y en 2020 se llevó a cabo una revisión del Reglamento interno de la Asamblea de la República que

⁷ En 2020, dos miembros de los Diputados Únicos Representantes de Partidos (del Livre y del PAN) se convirtieron en «diputadas no inscritas» debido a desacuerdos con los partidos políticos por los cuales habían sido elegidas, lo que agravó aún más el ya difícil funcionamiento de los distintos órganos parlamentarios, sobre todo porque, a diferencia de lo que pasa en el Parlamento español, no existe la figura del grupo parlamentario mixto.

⁸ Tras las elecciones parlamentarias de enero de 2022, por un total de 230 escaños parlamentarios, el PS se mantuvo con 120 diputados (41,37 % de los votos), el PSD con 72 diputados (27,67 % de los votos), el CH con 12 diputados (7,18 % de los votos), el IL con 8 diputados (4,91 % de los votos), el BE con 5 diputados (4,40 % de los votos), el PCP con 6 diputados (4,30 %) y el PAN y el Libre cada uno con un solo diputado.

⁹ La situación de los dos partidos es muy diferente. El PAN perdió a tres de los cuatro diputados que había logrado obtener en las anteriores elecciones parlamentarias, que habían tenido lugar dos años antes, convirtiéndose en el octavo partido más votado y obteniendo solo una diputada con 88 127 votos, lo que corresponde al 1,58 %, mientras que Libre repitió la elección de un diputado, con 71 196 votos, lo que corresponde al 1,28 % de los votos emitidos. Esta disminución significativa en el voto a favor del PAN también puede ser el resultado de la mencionada titularidad de los temas de los partidos animalistas por parte de los demás partidos, tanto en términos legislativos como en términos de supervisión política.

pretendía incluir más derechos para los Diputados Únicos Representantes de Partidos (DURP). En particular, estos pasaron a poder hacer cinco declaraciones políticas en el Pleno por período de sesiones¹⁰, a tener tiempo asignado en varios debates y a poder integrar un máximo de tres comisiones parlamentarias. Dichos derechos, sin embargo, no dejan de ser residuales frente a los que ostentan los grupos parlamentarios, y esto lleva a que la doctrina considere a la Asamblea de la República como un «parlamento de partidos» (Pasquino, 2010).

La excepción, teniendo en cuenta los escasos derechos de los diputados individuales (hayan sido elegidos bien como DURP, bien en un grupo y después hayan abandonado dicho grupo, pasando a ejercer el mandato como no inscritos hasta el final de la legislatura), es precisamente la posibilidad de presentar iniciativas legislativas, junto con la presentación de preguntas y peticiones al Gobierno y a las entidades públicas. Por lo tanto, no es sorprendente que el número de iniciativas legislativas presentadas y tomadas en consideración haya aumentado considerablemente en las últimas legislaturas¹¹, y que la gama de cuestiones tratadas sea cada vez más amplia y compleja, pudiendo requerir replantearse la organización misma del Parlamento y el apoyo al proceso legislativo.

Es cierto que el aumento exponencial de las iniciativas presentadas no se corresponde, como es natural, con un aumento proporcional del número de leyes aprobadas, ya que, por un lado, las mayorías parlamentarias existentes impiden tal aprobación y, por el otro, muchos grupos pequeños y diputados únicos tienen (en la presentación de iniciativas) una forma de llamar la atención sobre su agenda y justificar su presencia en la Asamblea de la República¹² a los votantes y a los medios de comunicación. Pero el hecho de que estas

¹⁰ Se trata aquí de las declaraciones políticas *ex* artículo 71 del Reglamento. El período de sesiones tiene duración de un año, como indica el artículo 49.1 de la misma norma.

¹¹ Si comparamos las legislaturas completas, se puede ver que, en la XIII legislatura, se presentaron 1248 proyectos de ley, casi el doble de los presentados en las legislaturas VI y VII, que fueron 599 y 693 respectivamente. En efecto, la presentación de iniciativas legislativas ha mostrado un aumento constante en las últimas legislaturas (910 en la X legislatura y 1050 en la XII legislatura).

¹² Al final de cada año parlamentario, los medios de comunicación siempre realizan un ejercicio estadístico del número de iniciativas legislativas presentadas por grupo parlamentario o diputado, vinculando a menudo (vínculo no siempre justificado) un gran número de iniciativas y la productividad de sus proponentes.

iniciativas acaben por no ser aprobadas no significa que el Parlamento no tenga que invertir recursos (técnicos y políticos) en su tramitación, sino que tienen que ser admitidas, sometidas a la apreciación pública y tramitadas en comisión y en el Pleno hasta su eventual rechazo.

De hecho, muchas de estas iniciativas, aunque previsiblemente se rechacen en función de las mayorías parlamentarias existentes, reciben, paradójicamente, una enorme atención de los medios de comunicación, incluso en los casos en que no corresponden ni siquiera a un pensamiento estructurado sobre la necesidad de legislar en una determinada materia, sino más bien a una reacción a cuestiones suscitadas por los medios de comunicación y que causan eco junto con la opinión pública.

Aun así, la presencia de nuevos grupos parlamentarios tiene consecuencias, no solo cuantitativas en términos de producción legislativa, sino también cualitativas en el proceso legislativo parlamentario, dado que la agenda legislativa ha pasado a tener cada vez más temas que hasta entonces estaban alejados de la arena parlamentaria y de los que acaban por apropiarse también los grupos parlamentarios más «tradicionales», en particular en el ámbito de los derechos individuales y sociales, del medio ambiente y de la protección de los animales.

Considérese que cada vez más partidos compiten en las elecciones generales (veintiún partidos compitieron en las elecciones legislativas de 2022) y son también más los partidos que logran la representación parlamentaria, aunque en las elecciones de 2022, en comparación con las elecciones de 2019, esta tendencia de crecimiento cambió, ya que la representación parlamentaria disminuyó de diez a ocho partidos, con modificaciones significativas en la distribución de escaños, debido a la desaparición de dos grupos parlamentarios que siempre habían existido en los 48 años de la democracia portuguesa. Esta fragmentación del Parlamento se corresponde, como ya hemos mencionado, con un mayor número de iniciativas y, sobre todo, con la introducción de nuevos temas en la agenda parlamentaria, que a menudo son presentados por los nuevos grupos; pero de los que, en algunos casos, se apropian rápidamente las diversas áreas políticas, cuando no solo son ideológicos sino que corresponden a nuevas necesidades sociales.

En la tabla que figura a continuación se establece un paralelismo entre el número de iniciativas presentadas y aprobadas durante las cuatro últimas legislaturas, teniendo en cuenta los temas tratados por ellas. Esto nos permite darnos cuenta de que hay algunos temas que hace poco que han comenzado a formar parte de la agenda parlamentaria –especialmente desde 2015, inicio de la XIII legislatura– en el proceso legislativo, es decir, hay una coincidencia entre la extensión de la representatividad parlamentaria y la ampliación del proceso legislativo parlamentario a nuevos ámbitos. Es cierto que la innovación en cuestiones legislativas no se debe solo a la representación de nuevos partidos políticos, siendo también el resultado de las diferentes necesidades de la sociedad en términos regulatorios. Tampoco cabe duda de que los nuevos temas legislativos surgen principalmente en el Parlamento (aunque de algunos de ellos posteriormente se apropie el Ejecutivo) y que no se suelen llevar a debate por los dos partidos tradicionalmente representados en el ámbito de la gobernanza, que tienden a ser más conservadores en materia legislativa, sino por los nuevos partidos con representación parlamentaria, que introducen cambios significativos en la agenda legislativa.

Temas	Número de iniciativas presentadas por legislatura			
	XI legislatura	XII legislatura	XIII legislatura	XIV legislatura
Cuestiones relacionadas con el cambio climático	0	0	3	10
Autodeterminación de género	0	0	3	11
Organismos modificados genéticamente	0	4	12	1
Eutanasia	0	0	2	5
Procreación Médicamente Asistida (PMA)	0	9	13	6
Protección contra el acoso	0	1	6	2

Temas	Número de iniciativas presentadas por legislatura			
	XI legislatura	XII legislatura	XIII legislatura	XIV legislatura
Protección de los consumidores	5	10	17	20
Energía renovable	0	2	2	3
Alimentación saludable	0	0	5	2
Protección de los animales	0	0	19	11

A partir de los datos presentados, vemos que temas como la eutanasia, la procreación con asistencia médica, las cuestiones climáticas o la protección de los consumidores se han vuelto cada vez más importantes en el Parlamento y motivan la presentación de iniciativas legislativas por parte de diversos grupos parlamentarios. En la última legislatura (xiv) hubo cinco iniciativas legislativas sobre la eutanasia, y se aprobó una ley con los votos de los partidos de derecha, de los liberales, de varios diputados del PSD¹³ y con votos de la izquierda (ley que fue vetada por el presidente de la República), frente a dos iniciativas sobre el mismo tema presentadas en la xiii legislatura y ninguna en las legislaturas xii y xi.

También es significativo que en la xiii legislatura se presentaron diecinueve iniciativas legislativas acerca de protección animal, que coincidieron con la entrada del partido animalista (PAN) en el Parlamento, y que incluso en la última legislatura (xiv) todavía hubo once iniciativas legislativas sobre el mismo tema, mientras que en la xii y xi legislaturas no se habían introducido iniciativas sobre la materia.

La preocupación por garantizar una alimentación más sana y sostenible en los comedores públicos, el uso de productos agrícolas locales y ecológicos y las cuestiones de protección en materia de acoso (sexual o laboral) son también preocupaciones relativamente

¹³ Normalmente, en asuntos en los que se considera que hay mucha división de opiniones, como la eutanasia o la PMA, algunos grupos parlamentarios dan a sus miembros libertad de voto.

recientes del legislador. Por otro lado, temas como la lucha contra la corrupción, que figuran en el orden del día de todos los partidos políticos, han estado presentes en iniciativas legislativas de todos los sectores políticos desde hace mucho tiempo, a pesar de que ha habido un aumento significativo en la última legislatura: en la XI legislatura se presentaron quince iniciativas sobre este tema, en comparación con doce en la XII, seis en la XIII y veinte en la XIV legislatura.

En cuanto a las dificultades que se derivan de la creciente complejidad del objeto de las normas, la aprobación de la nueva ley de la gestación subrogada, a finales de 2021, es un ejemplo interesante. La ley tenía la entrada en vigor fijada para principios de 2022, pero estaba sujeta a regulación por parte del Ministerio de Salud. Sin embargo, el Gobierno asumió finalmente que se trataba de una cuestión de considerable complejidad técnica, con repercusiones en las exigencias de coherencia y unidad jurídica, y fue necesario crear un comité de expertos para apoyar a dicho ministerio en la elaboración de la reglamentación, que no se presentará antes del 30 de junio de este año. Esto debería hacernos reflexionar una vez más sobre las estructuras de apoyo al proceso legislativo y sobre la necesidad de coordinación entre los dos órganos con capacidad legislativa: Gobierno y Parlamento.

Aparte del procedimiento legislativo ordinario, también en los procedimientos legislativos especiales y, más concretamente, en el procedimiento legislativo de evaluación del presupuesto del Estado¹⁴, la fragmentación de los partidos, por una parte, ha contribuido a aumentar la complejidad del proceso legislativo (lo que se refleja en el cada vez mayor número de enmiendas presentadas por los distintos grupos parlamentarios) y, por otra, ha dado lugar a la aprobación de conceptos, en la ley de presupuestos del Estado, que no han tenido la respectiva evaluación de impacto presupuestario y que terminan siendo de difícil aplicación por el Poder Ejecutivo.

¹⁴ El proyecto de ley de presupuestos del Estado es el único con potestad de iniciativa exclusiva del Gobierno y es presentado a la Asamblea de la República, por el Ejecutivo, el 10 de octubre de cada año. La votación sobre la propuesta tendrá lugar en un plazo de 50 días a partir de la fecha de su admisión por la Asamblea de la República y seguirá un procedimiento específico previsto en el Reglamento de la Asamblea de la República y en la Ley Marco Presupuestaria.

En cuanto al incremento del número de enmiendas propuestas al proyecto de ley sobre los presupuestos del Estado, la siguiente tabla muestra que existe una relación directa entre el aumento del número de partidos políticos con representación parlamentaria y el incremento del número de enmiendas presentadas. En los últimos seis presupuestos estatales, correspondientes a los años en que, como hemos mencionado, la fragmentación de los partidos en la Asamblea de la República ha ido en aumento, el número de enmiendas presentadas también ha aumentado exponencialmente. Por otra parte, es interesante señalar que la tasa de aprobación de las enmiendas, en términos porcentuales, se ha reducido incluso en los años en que el Ejecutivo estaba en minoría y otra mayoría del Parlamento hubiera podido aprobarlas, en particular mediante coaliciones de votos de grupos de la oposición (las llamadas «coaliciones negativas»).

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Enmiendas presentadas	249	510	707	991	1333	1547
Enmiendas aprobadas	143	213	217	234	288	291
Porcentaje de aprobación de las enmiendas	57 %	42 %	31 %	24 %	22 %	19 %

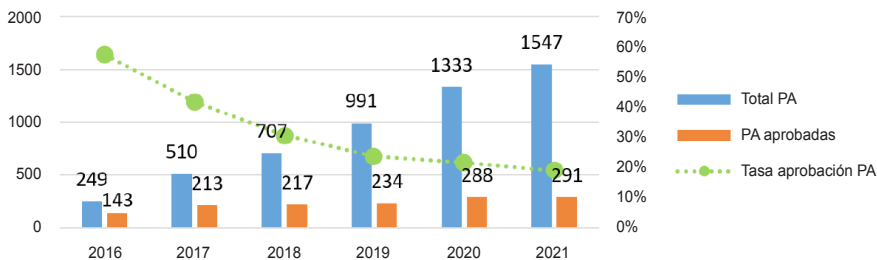
Fuente: Asesoramiento a la Comisión Parlamentaria de Presupuesto y Finanzas –datos extraídos de la base de datos del proceso presupuestario que están disponibles en un portal temático del sitio web de la Asamblea de la República (AR@PLOE)–.

El siguiente gráfico muestra de manera más intuitiva los datos de la tabla anterior, poniendo de manifiesto que en las dos últimas legislaturas (XIII y XIV, que abarcan los seis años mencionados) existe una tendencia constante a la baja en el porcentaje de aprobación de las propuestas de modificación.

Por otra parte, si comparamos estos datos con el número de leyes aprobadas y los respectivos proponentes, se observa que la situación que se produce en relación con la evaluación del presupuesto del Estado no es transferible al procedimiento legislativo común. En este último, la proporción de iniciativas legislativas de la oposición que son aprobadas ha ido aumentando durante el período del Gobierno

minoritario del Partido Socialista, especialmente a través de coaliciones negativas de los grupos parlamentarios de la oposición. El hecho de que no sea así en los presupuestos del Estado parece explicarse por que los dos grupos en el ámbito de la gobernanza (PS y PSD) tienen posiciones políticas más cercanas en términos de finanzas públicas y respeto por las normas europeas sobre déficit y deuda, mientras que los grupos a izquierda y derecha del llamado «bloque central» tienen más dificultades para acordar cambios en las normas fiscales, dada su posición ideológica.

Propuesta de ley del presupuesto del Estado -
N.º de propuestas de alteración (PA) y tasa de aprobación



De hecho, la tasa de aprobación de las enmiendas presentadas a la ley de presupuestos del Estado muestra una tendencia a la baja, que es aún más interesante dado que, entre 2015 y 2019 (XIII legislatura), el PS fue minoritario y solo pudo gobernar mediante un acuerdo parlamentario con los grupos de izquierda¹⁵ y, a partir de octubre de 2019

¹⁵ Tras las elecciones parlamentarias de 2015, la coalición de derecha que ganó las elecciones (Portugal al Frente, constituida por el PSD y el CDS-PP) terminó permaneciendo solo 27 días en el Gobierno, como resultado del rechazo de su Programa de Gobierno en la Asamblea de la República, por no tener una mayoría parlamentaria de apoyo. El PS, que fue el segundo más votado en las elecciones, finalmente reunió una mayoría de apoyo parlamentario con los grupos de su izquierda (el BE, el PCP y Los Verdes), sobre la base de acuerdos bilaterales (a pesar de la existencia de grandes diferencias programáticas, como la pertenencia a la Unión Europea y los compromisos europeos), en una solución que fue conocida popularmente como *geringonça* y que permitió al Partido Socialista gobernar. Los partidos que apoyaban al PS rechazaron el presupuesto estatal presentado por el Partido Socialista para 2021, lo que llevó al presidente de la República a disolver el Parlamento y a celebrar nuevas elecciones, para enero de 2022, que finalmente dieron la mayoría absoluta al PS.

(XIV legislatura), a pesar de ser el partido más votado, siempre tuvo que negociar con los diversos grupos parlamentarios la aprobación de medidas legislativas, ya que la oposición en conjunto englobaba a la mayoría absoluta de la Cámara.

En efecto, no solo en el ámbito de los presupuestos del Estado, sino también en el resto de la legislación sobre las finanzas públicas, la oposición tiene particular interés en la aprobación de enmiendas que podrían ser contrarias a la política del Ejecutivo y, más aún, a las políticas europeas y sus instrumentos de gobernanza económica, que cuentan con el apoyo incondicional de las dos partes que se han alternado en el Gobierno y que respaldan plenamente el proyecto europeo. Ha sido más difícil, no solo para el Ejecutivo, sino también para el principal grupo de la oposición, llegar a un consenso con los grupos de izquierda, algunos de los cuales incluso están abiertamente en contra de las normas europeas, especialmente las relativas al déficit y la deuda pública.

Tras analizar las principales variables que influyen en la producción legislativa parlamentaria, veremos cómo se ha compartido la competencia legislativa entre el Gobierno y el Parlamento.

III. LEYES *FRENTE A* DECRETOS-LEYES

Según la Constitución, las leyes, los decretos-leyes y los decretos legislativos regionales son actos legislativos¹⁶. Las leyes son aprobadas por la Asamblea de la República, los decretos-leyes por el Gobierno y los decretos legislativos regionales por las Asambleas Legislativas regionales¹⁷, sin existir una relación jerárquica entre estos actos legislativos. Así, una ley puede modificar o revocar un decreto-ley, tal y como un decreto-ley puede modificar o derogar una ley, excepto las leyes de valor reforzado o que forman parte de la reserva absoluta de competencia legislativa de la Asamblea de la República. El Gobierno tiene poder legislativo autónomo y normal

¹⁶ Los decretos legislativos regionales son aprobados por las Asambleas Legislativas de las regiones autónomas de las Azores y Madeira.

¹⁷ Los decretos legislativos tienen un alcance regional y se ocupan de las cuestiones establecidas en el estatuto político y administrativo de la respectiva región autónoma que no estén reservadas a los órganos soberanos.

(y no solo en casos excepcionales o urgentes) (Gomes Canotilho y Moreira, 2007-2010, p. 479).

La Asamblea de la República podrá examinar un decreto-ley, con una previa solicitud firmada por diez diputados, dentro de los 30 días siguientes a su publicación –con excepción de los períodos de suspensión del funcionamiento de la Asamblea de la República–, y, en consecuencia, decidir la terminación de su vigencia o su modificación. Si se requiere la consideración de un decreto-ley redactado en el marco de una autorización legislativa¹⁸, y en caso de que se presenten enmiendas, la Asamblea podrá suspender, total o parcialmente, su validez hasta la publicación de la ley que lo modifique o hasta el rechazo de todas esas propuestas. La suspensión expirará después de diez sesiones plenarias sin que el Parlamento se haya pronunciado¹⁹.

La Asamblea de la República tiene una reserva absoluta de competencia para legislar sobre un conjunto de materias, que incluyen las que tradicionalmente están integradas en las funciones de soberanía, destacándose: el sistema electoral; las asociaciones y partidos políticos; la defensa nacional; la adquisición, pérdida y readquisición de la ciudadanía portuguesa; los fundamentos del sistema educativo; la creación, extinción y modificación de las autoridades locales y su régimen, y el régimen del sistema de información de la República y del secreto de Estado.

A esta lista de poderes se añaden los temas incluidos en la reserva relativa a las competencias de la Asamblea de la República, sobre las cuales puede autorizar al Gobierno a legislar. La reserva relativa de los poderes legislativos incluye cuestiones tales como: el estado y la capacidad de las personas; los derechos, las libertades

¹⁸ En virtud del artículo 198.1 letra a) de la Constitución, se trata de todas las materias reservadas a la Asamblea de la República.

¹⁹ No es baladí recordar que –diferentemente de su funcionamiento en España– la Constitución portuguesa establece en su artículo 169.1 que «Los decretos-leyes, salvo los aprobados en el ejercicio de la competencia legislativa exclusiva del Gobierno, *pueden* ser sometidos a conocimiento de la Asamblea de la República, al objeto de cese de su vigencia o de enmienda, a requerimiento de diez diputados en los 30 días siguientes a su publicación, de los que se descontarán los períodos de suspensión». Estos decretos-leyes, asimismo, cuando afecten a materias reservadas a la Asamblea de la República, deberán recibir autorización de la misma. Con excepción de las legislaturas I (1976-1980) y VII (1995-1999), han expirado en todas las restantes más del 75 % de las consideraciones de los decretos-leyes presentados.

y las garantías; la definición de delitos y medidas de seguridad; los fundamentos del sistema de seguridad social y del servicio nacional de salud; la creación de impuestos y el sistema tributario, el sistema general de tasas y otras contribuciones financieras a favor de las entidades públicas, y la definición de los sectores de propiedad de los medios de producción.

La reserva absoluta de poderes legislativos significa que, en los asuntos que forman parte de ella, solo la Asamblea de la República puede elaborar leyes, interpretarlas, suspenderlas, enmendarlas, derogarlas, renovarlas o codificarlas (Rebelo de Sousa, 1991a, p. 310).

Cabe señalar, sin embargo, que existe una limitación al poder legislativo parlamentario, la norma constitucional denominada «Ley freno», ya que los diputados no pueden presentar iniciativas legislativas que reduzcan los ingresos o aumenten los gastos previstos en el presupuesto del Estado para el año en curso. En la práctica, sin embargo, no se impide a los diputados legislar sobre la materia, ya que utilizan un procedimiento legislativo para eludir la prohibición del freno: la ley que incrementa los gastos o reduce los ingresos del Estado incluye una norma sobre la producción de efectos que remite su aplicación (al menos en cuanto a las normas que tienen implicación en los ingresos o en el gasto) solo al año presupuestario siguiente.

El Gobierno tiene competencia legislativa exclusiva con respecto a su propia organización y funcionamiento. Además está facultado para adoptar decretos-leyes en materias no reservadas a la Asamblea de la República, para el desarrollo de los principios o bases generales de los regímenes jurídicos contenidos en las leyes y, con la autorización de la Asamblea, en materia de reservas parlamentarias relativas. En estos dos últimos casos, por precepto constitucional habrá de invocarse expresamente la ley de autorización legislativa o la ley de bases a cuyo amparo hayan sido aprobados.

Además del programa del Gobierno, que se ejecuta, entre otros medios, mediante modificaciones legislativas o la presentación de propuestas al Parlamento, existen otros factores que pueden conducir a una mayor intervención del Gobierno en asuntos legislativos, como ocurrió entre 2011 y 2014, durante la ejecución del Programa de Asistencia Económica y Financiera (entre las autoridades portuguesas, la Unión Europea y el Fondo Monetario Internacional [FMI]), que

estableció un conjunto de medidas y acciones que debían adoptar las autoridades nacionales, incluido el perfeccionamiento de medidas legislativas dentro de plazos determinados; o, más recientemente, la pandemia de COVID-19.

Aparte de la facultad de aprobar actos y normas con fuerza de ley, ha de mencionarse la potestad de iniciativa legislativa ante la Asamblea de la República, que es compartida por los diputados y el Gobierno²⁰, así como, en el caso de las regiones autónomas, por sus Asambleas Legislativas y también por grupos de ciudadanos electores²¹.

En este contexto, es indiscutible la capacidad del Gobierno de marcar la agenda y garantizar la aprobación de gran parte de las iniciativas legislativas que presenta. Con la excepción de la legislatura II (que tuvo lugar entre 1980 y 1983), en la que la coalición de gobierno coincidía con los grupos que formaban la mayoría parlamentaria (PSD, CDS y Partido Popular Monárquico) y en la cual solo el 43 % de los proyectos de ley presentados por el Gobierno dieron lugar a leyes, en todas las demás, el porcentaje de iniciativas presentadas por el Gobierno que fueron aprobadas fue de más del 50 %, y en situaciones de Gobiernos en mayoría superó el 80 % (casos de la V, VI, X y XII legislaturas).

Aunque las iniciativas legislativas presentadas por los parlamentarios son mucho mayores en número respecto a las iniciativas gubernamentales, no lo son en términos de leyes aprobadas, especialmente en situaciones de Gobiernos en mayoría, como se ha mencionado anteriormente.

Otro factor que habría que considerar es el tiempo de aprobación de las leyes y, en general, que los proyectos de ley presentados por el Gobierno se aprueban aproximadamente en la mitad del tiempo

²⁰ El Gobierno tiene competencia exclusiva para presentar iniciativas legislativas relacionadas con el plan y presupuesto del Estado, así como propuestas para una ley de autorización legislativa. Cabe señalar a este respecto que el «Gobierno tiene un poder de iniciativa legislativa original dentro de la Asamblea de la República que abarca todas las materias sobre las que puede legislar, excepto el pequeño núcleo reservado a las Asambleas Legislativas Regionales» (Valle, 2004, p. 111).

²¹ El derecho de iniciativa legislativa de los ciudadanos se ejerce mediante la presentación de proyectos de ley firmados por al menos 20 000 electores a la Asamblea de la República.

en que se aprueban las iniciativas legislativas presentadas por los diputados. Entre los proyectos de ley cuya aprobación es más rápida, destacan los cambios fiscales o los cambios en los códigos fiscales²².

Sin embargo, como evidenciado arriba, el peso de los grupos parlamentarios y el hecho de que la coalición de gobierno coincida con la mayoría parlamentaria no son los únicos factores que condicionan la agenda parlamentaria. Ya habíamos precisado que la elección de diputados de nuevos partidos políticos o que no habían tenido representación parlamentaria hasta entonces (como la elección de un miembro del PAN en la XIII legislatura y, más recientemente, de diputados de tres nuevas fuerzas políticas, CH, IL y Libre), trajo a debate temas menos comunes hasta el momento. La ampliación de la representación, en particular en el primer caso, afectó mucho en este aspecto.

Los ciudadanos también han logrado incluir determinados temas en el orden del día mediante la presentación de peticiones o iniciativas legislativas, como la muerte médicamente asistida²³, que condujo a la creación de un grupo de trabajo para debatir y escuchar a expertos en la materia, y posteriormente a la presentación de iniciativas al respecto por diversos grupos parlamentarios²⁴. Más recientemente, una petición sobre luto parental, lanzada por la Asociación Acreditar (Creer)-Asociación de Padres y Amigos de Niños con Cáncer, cuyo objetivo era ampliar de 5 a 20 días el período de duelo en caso de pérdida de un hijo, antes de ser presentada a la Asamblea de la República, dio lugar a la presentación de diversas iniciativas por parte de los grupos parlamentarios y a la aprobación de una ley casi por unanimidad; o el caso de una petición que tuvo el efecto de modificar las normas de procreación médicamente asistida, para ser permitida después de la muerte del donante, en casos de proyectos parentales expresamente consentidos. Estos cambios fueron resultado de iniciativas individuales o colectivas fuera de la Asamblea, pero se

²² En Ficha Información-Tiempo medio de aprobación de las leyes de la Asamblea de la República, División de Información Legislativa y Parlamentaria, actualizada en abril de 2022.

²³ Petición del movimiento cívico Derecho a Morir con Dignidad, que reunió 8428 firmas.

²⁴ La última versión fue vetada por el presidente de la República y el mensaje fue leído en la sesión plenaria del 9.12.2021.

centraron en situaciones que rápidamente generaron consenso en la opinión pública y en los medios de comunicación, encontrando una inmediata recepción parlamentaria y dando lugar, finalmente, a leyes.

El análisis de la producción legislativa, únicamente desde el punto de vista aritmético, nos llevaría a concluir que la Asamblea de la República tiene poco peso a nivel cuantitativo o hasta incluso a cuestionar su relevancia en el ámbito legislativo, ya que el número de leyes publicadas al año es muy inferior al de decretos-leyes publicados en el mismo período (Vargas y Lopes Costa, 2008). De hecho, la comparación entre el número de leyes y decretos-leyes publicados entre 2000 y 2020²⁵ muestra que, solo en siete años, las leyes fueron más de la mitad de los decretos-leyes, y cinco de estos años son posteriores a 2015. Este cambio es el resultado de una reducción del número de textos aprobados por el Gobierno en un intento de racionalizar la producción legislativa²⁶. A pesar de las cifras, la importancia de la Asamblea de la República en materia legislativa es incuestionable, dado que los poderes del Gobierno y de las Asambleas Legislativas regionales se definen excluyendo los poderes legislativos parlamentarios, con la excepción de la adopción de leyes relativas a la organización y funcionamiento de la propia institución, y las de desarrollo de los principios o las bases generales de los regímenes jurídicos contenidos en leyes que a ellos se circunscriban²⁷.

IV. AUTORIZACIONES LEGISLATIVAS

Los poderes legislativos de la Asamblea de la República se reforzaron en sucesivas revisiones de la Constitución y, ya en la

²⁵ Datos del Observatorio de la Legislación Portuguesa.

²⁶ Entre otras medidas adoptadas por el Gobierno, el programa SIMPLEGIS del 18.º Gobierno constitucional y ejecutado entre mayo de 2010 y junio de 2011, que asumió un objetivo inicial de simplificación legislativa con un principio de moderación en la actividad legislativa del Gobierno (Ettner y Tiago Silveira, 2014).

²⁷ «La creciente tecnificación de la legislación y el uso continuado por parte del Gobierno de su poder normativo (aunque reducido en contenido normativo, pero numeroso en cuanto a la cantidad de actos), a diferencia del poder de la Asamblea de la República de legislar de manera orgánica –por naturaleza menos volátil a las variaciones coyunturales y más exigente en términos de obtención de acuerdos en un órgano con voluntad plural–, son factores que pueden justificar la diferencia registrada» (Lopes Costa y Monte Cid, 2019).

primera, aprobada en 1982, dentro de la reserva de competencia legislativa de la Asamblea, se introdujo la distinción entre la reserva absoluta, cuyas materias no pueden en ningún caso ser objeto de autorización legislativa en favor del Gobierno, y la relativa, en la que las materias incluidas en misma pueden estar sujetas a autorización legislativa.

La autorización legislativa ya estaba prevista en la Constitución de 1933 y existe en otros ordenamientos jurídicos, como los de España, Francia e Italia. En Portugal, el Gobierno presenta una propuesta de ley de autorización legislativa cuando quiere legislar sobre asuntos incluidos en la reserva parlamentaria relativa, dado que en este caso la competencia de iniciativa del Ejecutivo es exclusiva²⁸. Así, un núcleo de materias que el legislador constituyente ha querido reservar a la Asamblea de la República, como órgano legislativo por excelencia, puede ser delegado al Gobierno con autorización parlamentaria previa, que, sin embargo, debe definir el objeto, significado, alcance y duración de la autorización²⁹.

Las normas aplicables a la autorización legislativa también han cambiado significativamente. La versión original de la Constitución disponía que el Parlamento podía autorizar al Gobierno a dictar decretos-leyes sobre asuntos de su competencia exclusiva, debiendo definir el objeto y la extensión de la autorización, así como su duración, que podría prorrogarse. La revisión constitucional adoptada en 1982 limita las autorizaciones legislativas a las materias incluidas en la reserva relativa, como se ha mencionado anteriormente, exigiendo la definición no solo del objeto, el alcance y la duración, sino también del significado³⁰. En la revisión constitucional de 1989 se añadió una

²⁸ Esta competencia se regula en el artículo 172 del Reglamento interno de la Asamblea de la República.

²⁹ «[...] si las autorizaciones legislativas no quieren limitarse a cheques en blanco, es necesario especificar el objeto de la autorización, y no simplemente indicar de manera vaga, genérica y fluctuante [...] los asuntos que serán objeto de decretos-leyes delegados (principio de especialidad de las autorizaciones legislativas). Como se establece en la ley de los Estados Unidos, la ley de autorización debe contener los principios básicos de la política (*basic policy standards*) y no solo normas vagas (*great standards*)» (Gomes Canotilho, 1998, p. 672).

³⁰ Como se destaca en la Sentencia n.º 107/88 del Tribunal Constitucional, el significado de la autorización legislativa es «esencial para determinar las líneas generales de las modificaciones que deben introducirse en un determinado asunto legislativo». El decre-

disposición en la que se establece que las autorizaciones concedidas al Gobierno en la ley de presupuestos se ajustarán a las mismas normas que las demás autorizaciones legislativas y, cuando sean relativas a cuestiones fiscales, expirarán al final del ejercicio económico al que se refieran.

El Reglamento interno de la Asamblea de la República, asimismo, aumenta los requisitos necesarios para las autorizaciones legislativas, exigiendo que las propuestas de leyes de autorización vayan acompañadas del anteproyecto del decreto-ley que vaya a autorizarse³¹ y, si se han celebrado consultas públicas sobre un anteproyecto de decreto-ley, los resultados de la consulta deben enviarse junto con el proyecto de ley.

De acuerdo con el Reglamento de la Asamblea de la República –y esta ha sido la práctica–, en las autorizaciones legislativas la iniciativa original es competencia exclusiva del Gobierno³², pero esto no es el resultado de la mencionada disposición constitucional. Téngase en cuenta que el Gobierno no está obligado a utilizar una autorización legislativa, ya que, una vez otorgada la delegación por el Parlamento, puede decidir no ejercer dicha potestad normativa.

to-ley que debe presentar el Gobierno, en la medida en que se refiere a materias que forman parte de la reserva parlamentaria, debe ajustarse al sentido de la autorización legislativa.

³¹ Esto no se deriva de la Constitución, ni de la ley, sin embargo, el Gobierno ha respetado esta exigencia reglamentaria. Cabe señalar que, aun cuando el Gobierno haga acompañar la propuesta de ley por la que se autorice un anteproyecto de decreto-ley que deba aprobarse, la verdad es que el mismo «no [queda] vinculado simplemente a reproducir el texto presentado» (Miranda, 2010, p. 343).

³² En este contexto, cabe señalar, en particular, que –según doctrina del Tribunal Constitucional ya citada– no debe considerarse constitucionalmente ilegítima la posibilidad de que la AR tome por sí misma la iniciativa de conceder al Gobierno autorizaciones legislativas; por otra parte, no podrá negarse a la Asamblea su facultad para proceder, en primera línea, a la interpretación de las normas constitucionales que delimitan el ámbito de su reserva legislativa, precisamente al efecto de juzgar sobre la necesidad (y la conveniencia) o no de la concesión de una autorización legislativa al Gobierno. Sin embargo, el acuerdo de la Asamblea no es vinculante como tal ni para los tribunales ni para el Gobierno, que, por supuesto, tiene una facultad interpretativa idéntica de la Constitución y, en particular, de sus normas relativas a su competencia legislativa. Por ello, del mismo modo que el Gobierno no está obligado a seguir solicitudes parlamentarias o «requerimientos» de legislación, tampoco está obligado a utilizar una autorización legislativa que considere innecesaria y a observar [en un decreto-ley promulgado en virtud del artículo 201, apartado 1, letra a), de la Constitución] los límites establecidos por la Constitución (Sentencia 461/87, de 15 de enero).

Hasta la VII legislatura, el porcentaje de proyectos de ley para delegaciones legislativas sobre el número total de proyectos de ley era superior al 30 %, y en las legislaturas I, III, V y VI superó el 40 %, lo que contribuyó a la percepción que había (y hay) de la baja importancia del Parlamento en el ejercicio de los poderes legislativos (Leston Bandeira, 2002, p. 119).

Cabe destacar también que en la V y VI legislaturas se registraron mayorías absolutas monocolor, ambas del PSD. El porcentaje de autorizaciones legislativas relativas a las propuestas de ley cayó a menos de la mitad en las legislaturas siguientes, con mayorías relativas del PS, aumentando de nuevo en la IX legislatura, en que volvió a haber un Gobierno mayoritario, compuesto por el PSD y el CDS-PP. En la X legislatura, el PS tuvo mayoría absoluta, pero el número de autorizaciones legislativas y el porcentaje en relación con las propuestas de ley disminuyó drásticamente, al igual que en la XII legislatura, en que el Gobierno se encontraba sostenido por una mayoría parlamentaria, esta vez del PSD y el CDS-PP.

Legislatura	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII
Porcentaje de autorizaciones legislativas para proyectos de ley	41	35	42	30	44	47	21	18	31	15	6	5	10

Si bien es incuestionable que el Parlamento adquiere mayor centralidad en la situación de Gobiernos minoritarios, con una reducción en el número de autorizaciones legislativas concedidas al Ejecutivo, en la situación inversa, de partidos en el Gobierno que coinciden con mayorías parlamentarias, el número de autorizaciones legislativas no aumenta automáticamente. En una situación de Gobierno con apoyo parlamentario mayoritario, se podría concluir que una autorización legislativa no es necesaria, ya que el Gobierno logrará más fácilmente la aprobación de una propuesta de ley que someta a la Asamblea de la República, prescindiendo así de la tramitación de la misma norma en dos actos separados: ley de autorización y decreto-ley autorizado. Pero no es indiferente –en cuanto al resultado final– que un texto sea aprobado por la Asamblea de la República o por el Gobierno con su autorización, incluso cuando la

autorización sea muy detallada³³. El proceso legislativo parlamentario es transparente y puede ser seguido por los ciudadanos que, en directo o en diferido, pueden conocer el *iter cognoscitivo*, a través de la lectura de los informes y opiniones, internos o resultantes del proceso de consulta y escucha de las principales partes interesadas, así como del debate celebrado en el Pleno y en las comisiones parlamentarias correspondientes. Incluso si el proyecto de ley sobre la autorización legislativa es objeto de debate parlamentario, este es menor y más rápido que el debate sobre las demás iniciativas que regulan la materia en cuestión.

Conviene hacer una alusión especial a las autorizaciones legislativas en el marco de los presupuestos del Estado, que, como se ha mencionado anteriormente, tienen alcance constitucional desde la reforma de 1989. En la última década, el número de delegaciones contenidas en las leyes de presupuestos del Estado ha oscilado entre un mínimo de tres (2012, 2015 y 2017) y un máximo de dieciséis (2016), no exclusivamente en materia fiscal. Una de las cuestiones que se ha planteado, teniendo en cuenta la disposición del Reglamento de la Asamblea que determina que la iniciativa original de las autorizaciones legislativas es competencia exclusiva del Gobierno, es si los diputados pueden presentar propuestas de modificación de las propuestas de autorización legislativa presentadas por el Gobierno, ya sea de forma autónoma o incluidas en el proyecto de ley de presupuestos del Estado. A esta cuestión, la Comisión de Asuntos Constitucionales, Derechos, Libertades y Garantías, en una opinión deliberada en 2018, respondió afirmativamente, considerando que no existe ninguna disposición constitucional o reglamentaria que limite el poder de los diputados para presentar propuestas de enmiendas a

³³ Véase la evaluación realizada por la profesora Teresa Belezá sobre el Código Penal aún vigente: «Pero está claro que la discusión parlamentaria fue extrañamente limitada y circunscrita y el consenso curiosamente casi unánime –si bien recuerdo, se discutió prácticamente la cuestión de la interrupción del embarazo y la posibilidad de criminalizar el impago de los salarios a los trabajadores–. En cuanto a las cuestiones fundamentales, la llamada “filosofía penal”, especialmente la cuestión crucial de los llamados “fines de las penas”, como es costumbre nada dijeron. O más bien, todos dijeron: toda la Asamblea consideró que el proyecto que se debatió –hay que recordar que era una solicitud de autorización legislativa del Gobierno– era técnicamente excelente y todo (o casi todo) estaba muy bien».

las iniciativas legislativas gubernamentales (Bernardo y Cipriano, 2019). En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional portugués ha dictaminado recientemente³⁴ que, en

lo que respecta al proyecto de Ley de Presupuestos del Estado que el Gobierno presenta anualmente a la Asamblea de la República, los diputados y los grupos parlamentarios no están limitados por la regla del freno (que se refiere únicamente al presupuesto que se está ejecutando) pudiendo libremente, a la luz del principio de representación democrática que desde hace tiempo es un principio rector en materia fiscal y de crédito, no solo rechazar total o parcialmente la iniciativa del Gobierno, sino también modificar profundamente su propuesta de ley, añadiendo, aumentando o reduciendo los ingresos y gastos consignados en ella, incluso si ello implica su desnaturalización.

Como refiere Nazaré Costa Cabral³⁵, al aprobar los presupuestos del Estado, el sistema portugués vigente incluye una «posibilidad casi ilimitada de modificar el marco presupuestario», lo que conlleva riesgos de aprobación de alteraciones legislativas «insuficientemente cuantificadas» y mal justificadas, con pérdidas en la calidad legislativa del texto final de la ley de presupuestos del Estado.

V. EVALUACIONES PARLAMENTARIAS DE LOS DECRETOS-LEYES³⁶

La Constitución portuguesa estableció un sistema de gobierno semipresidencial que tiene, como característica específica, una doble responsabilidad del Gobierno con respecto al presidente de la República y al Parlamento. La posibilidad de que la Asamblea de la República plantee el escrutinio parlamentario de los decretos-leyes del Gobierno³⁷, con el fin de suspender su aplicación o modificarlos,

³⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 545/2021.

³⁵ Presidente del Consejo de Hacienda Pública y autor de *A 'lei-travão' e o direito de emenda parlamentar no domínio orçamental: relações entre estas duas matérias* (2020).

³⁶ La remisión ha de hacerse a las consideraciones o evaluaciones parlamentarias de los actos legislativos configuradas en Constitución en el artículo 169.

³⁷ Se considera relevante subrayar aquí que en Portugal es típico el uso de expresiones como «decretos del Gobierno», en contraposición con los «decretos de la Asamblea», dado que en virtud del artículo 159 del Reglamento se denominan «decretos» todos los textos

es un importante poder de supervisión del Parlamento, que en última instancia limita significativamente la capacidad legislativa del Poder Ejecutivo y que se basa en la idea de la supremacía legislativa del Parlamento.

De conformidad con el artículo 162 de la Constitución, el Parlamento puede solicitar la evaluación de todos los decretos-leyes, excepto los dictados en el ejercicio de la competencia legislativa exclusiva del Gobierno, es decir, aquellos que afecten a la organización y funcionamiento del propio Gobierno.

Dicha instancia se formaliza mediante una solicitud presentada por un mínimo de diez diputados, dentro de los 30 días siguientes a la publicación del decreto-ley, descontando los plazos de suspensión del funcionamiento de la Asamblea de la República. De la evaluación del decreto-ley puede resultar la terminación de vigencia de ese acto legislativo –lo que implica que el Parlamento analice si la disposición derogada por ese decreto-ley cuya vigencia había cesado debe ser restablecida, a fin de evitar que se cree un vacío jurídico– o su modificación, mediante la publicación de una ley en sentido diferente.

Teniendo en cuenta un decreto-ley aprobado en virtud de una autorización legislativa concedida al Gobierno por el Parlamento, si las enmiendas son presentadas por diputados o grupos parlamentarios, la Asamblea podrá suspender, total o parcialmente, la validez del decreto-ley hasta la publicación de la ley que lo modifique o hasta que se rechacen todas las enmiendas propuestas. Sin embargo, como es natural, esta suspensión también tiene un plazo límite y caduca pasadas diez sesiones plenarias sin que el Parlamento haya emitido su dictamen.

No obstante, si se aprueba el cese de vigencia del decreto-ley, este dejará de estar en vigor cuando se publique en el diario oficial la resolución que determina el fin de sus efectos jurídicos y el Gobierno no podrá publicar el mismo decreto-ley durante el período de sesiones en curso, lo que constituye una importante limitación al poder legislativo del Ejecutivo. En caso de que la Asamblea no se haya pronunciado o de que, tras haber decidido introducir modificaciones,

legislativos (proyectos y proposiciones de ley) aprobados por el Parlamento que tienen que ser enviados al presidente de la República para su promulgación.

no haya votado sobre la ley a lo largo del período de sesiones en curso, y siempre que hayan transcurrido quince reuniones plenarios, se considerará que el procedimiento ha caducado.

Es interesante observar cómo, si el examen parlamentario conduce a la aprobación de una ley por la que se modifica un decreto-ley, el proceso legislativo, aunque con las especialidades resultantes de la función de control parlamentaria, reproduce las diversas etapas del *iter legis*, incluida la promulgación. Ahora bien, no ocurre lo mismo si la Asamblea de la República se limita a poner fin a su validez. En ese caso, aunque se refiere a un decreto-ley promulgado por el presidente de la República, este ya no tiene ninguna intervención en el procedimiento.

El mecanismo de revisión parlamentaria de los decretos-leyes es particularmente relevante en el caso de los Gobiernos minoritarios, ya que en última instancia puede permitir al Parlamento, en el ejercicio de un poder legislativo y de supervisión, condicionar las políticas gubernamentales. Cuando el Gobierno no tiene mayoría en el Parlamento, como ocurrió por ejemplo entre 2015 y 2021 (xiii y xiv legislaturas), este instrumento puede condicionar la acción gubernamental, a través de coaliciones negativas, en las que toda la oposición o parte de ella se une para enmendar los actos legislativos del Ejecutivo.

La siguiente tabla muestra el número de evaluaciones parlamentarias presentadas por legislatura en los últimos 46 años. El análisis de los datos revela que se trata de un instrumento que ha sido utilizado repetida y sistemáticamente por la Asamblea de la República, y las legislaturas en las que se presenta un número menor de evaluaciones parlamentarias corresponden, por regla general, a mandatos ejecutivos que no llegaron a su fin y en los que, por lo tanto, se interrumpe la supervisión. A lo largo de estos años de democracia parlamentaria, solo cinco Gobiernos han completado sus mandatos³⁸.

³⁸ Los Gobiernos que completaron sus mandatos fueron los de los primeros ministros Cavaco Silva (1987-1991), António Guterres (1995-1999), José Sócrates (2005-2009), Pedro Passos Coelho (2011-2015) y António Costa (2015-2019).

Evaluaciones parlamentarias (EP) de los decretos-leyes					
Legislatura	Entradas de EP	EP rechazadas	Retiradas	Caducadas/ sin progreso	Aprobadas/ finalizadas
I	334	0	136	121	77
II	240	0	0	218	22
III	174	0	0	165	9
IV	160	0	0	118	42
V	191	22	0	162	7
VI	152	0	5	126	21
VII	113	1	1	69	42
VIII	58	0	1	45	12
IX	84	1	0	79	4
X	126	1	1	116	8
XI	100	1	1	77	21
XII	150	13	1	131	5
XIII	147	4	0	117	26
XIV	53	1	0	30	22
Total	2082	44	146	1574	318

Fuente: División de Información Legislativa y Parlamentaria (DILP), febrero 2022.

El mayor número de revisiones parlamentarias se presentó en la I legislatura (334), pero los respectivos proponentes finalmente desistieron de casi la mitad de estas evaluaciones, lo que puede explicarse por el hecho de que se estaban dando los primeros pasos en el régimen democrático y el uso de herramientas de control era todavía incipiente. Por otra parte, el análisis de algunas de las consideraciones parlamentarias de los actos legislativos aprobadas durante ese período³⁹ demuestra que el Parlamento comprendió rápidamente la pertinencia del instrumento en materia de competencia legislativa

³⁹ Como fue el caso del Decreto-ley n.º 701-B/76, de 29/9, por el que se establecía el régimen electoral para la elección de los órganos de las autoridades locales, o la adopción de la Ley n.º 4/77, de 29/1, que modificó, tras una revisión parlamentaria, el Decreto-ley n.º 781-A/76, de 28/10, por el que se establecía la gestión democrática de las instituciones de enseñanza superior.

compartida y que todos los grupos parlamentarios de la oposición hicieron uso de este instituto.

Por el contrario, aunque el menor número de revisiones parlamentarias de los decretos-leyes se presentó en la última legislatura (53), ninguna de esas evaluaciones se retiró y se aprobaron 22, lo que terminó suponiendo la mayor tasa de aprobación de todas las legislaturas. Por otra parte, fue una legislatura finalizada con antelación, por la disolución de la Asamblea de la República, siendo probable que el número de evaluaciones parlamentarias hubiera aumentado significativamente si la legislatura hubiera llegado a su fin, en particular, como consecuencia de una mayor fragmentación parlamentaria (que, además de un aumento en la presentación de iniciativas legislativas, ocasiona un aumento en el uso de los instrumentos de control).

También es relevante considerar que, en la XIV legislatura, el Gobierno no era apoyado por una mayoría absoluta, por lo que la oposición pudo aprobar, en algunos casos a través de coaliciones negativas, enmiendas muy significativas a los decretos-leyes ejecutivos que, en la práctica, si se incorporaban al texto, suponían cambios en el ámbito de las políticas públicas. Un ejemplo concreto es la aprobación por la Asamblea de la Ley n.º 10/2022, de 12 de enero, que modificó el Decreto-ley n.º 30/2021, de 7 de mayo, que regulaba la Ley n.º 54/2015, de 22 de junio, en lo que respecta a los yacimientos minerales. De hecho, esta reforma de la ley mencionada supuso un cambio de paradigma en la adjudicación de licencias de nuevas concesiones mineras, constituyendo un gran desafío para el Gobierno. Así, se espera que un nuevo Gobierno, esta vez con mayoría absoluta, después de las elecciones del 30 de enero de 2022, vuelva a reformar esa ley, sin que esta vez una mayoría parlamentaria diferente a la que apoya al Gobierno pueda modificar el sentido de la misma a través del mecanismo de consideración parlamentaria. Esto es una clara muestra de la influencia de la representatividad de los grupos parlamentarios en el procedimiento legislativo.

El siguiente gráfico analiza la tasa de aprobación de las revisiones parlamentarias de los decretos-leyes por legislatura, mostrando que, incluso en las legislaturas en las que hay una mayoría absoluta del grupo que apoya al Gobierno, existen casos en los que la oposi-

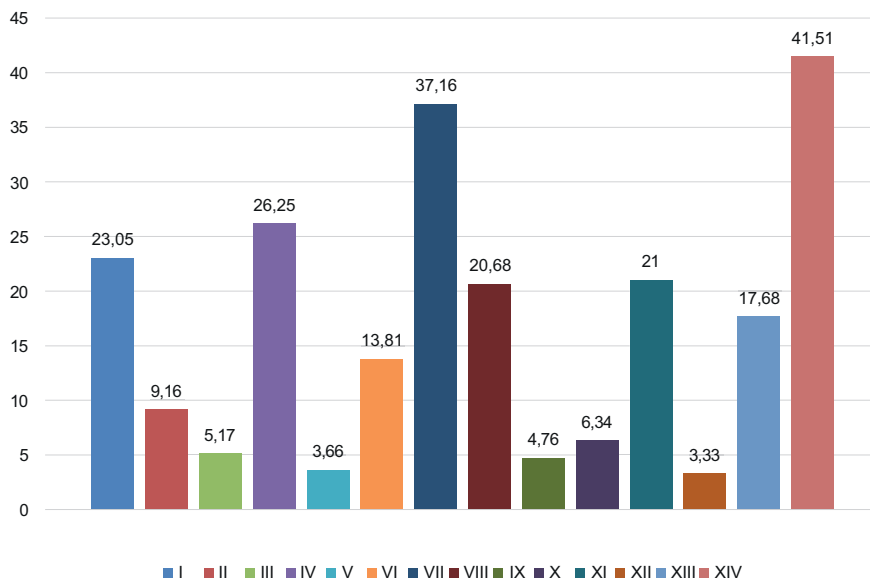
ción, incluso en minoría, puede aprobar, mediante las evaluaciones parlamentarias aquí descritas, enmiendas a los decretos-leyes.

Un caso muy mediático tuvo lugar en 2014: una revisión parlamentaria de un decreto-ley gubernamental⁴⁰ sobre los estatutos de las instituciones particulares de solidaridad social dio lugar a una modificación de la ley actual, y las enmiendas fueron aprobadas por todos los grupos (con el BE absteniéndose), incluidos los que apoyaban al Gobierno.

Es menester recordar que las evaluaciones parlamentarias también pueden ser respaldadas por diputados del grupo parlamentario que apoya al Gobierno, sobre todo porque este respaldo puede resultar de la necesidad real de corregir determinadas normas o de un desacuerdo. Este, por ejemplo, podría estar relacionado con la defensa de los intereses locales: los elegidos por una circunscripción determinada podrían primar lo que consideran los intereses de esos votantes por encima de las orientaciones partidistas. En este aspecto, las evaluaciones parlamentarias de los decretos-leyes también pueden entenderse como una herramienta para valorar el mandato individual.

⁴⁰ Era un Gobierno de coalición con el PSD y el CDS.

Tasa de aprobación de las evaluaciones parlamentarias de los decretos-leyes por legislatura



Fuente: División de Información Legislativa y Parlamentaria (DILP), febrero 2022.

Del análisis del gráfico se desprende que, después de la XIV legislatura, la mayor tasa de aprobación de evaluaciones parlamentarias de los decretos-leyes se alcanzó en la VII legislatura (1995-1999), período en el que estaba también entonces en el Gobierno el PS, sin una mayoría absoluta en el Parlamento (tenía 112 diputados de 230), lo que permitió a la oposición unirse para aprobar leyes con enmiendas a los decretos-leyes del Ejecutivo.

En cualquier caso, la XIV legislatura, además de tener la tasa más alta de aprobación de evaluaciones parlamentarias, también destacó por el hecho de que el primer ministro pidió al Tribunal Constitucional que declarara la inconstitucionalidad, con fuerza obligatoria general, de las normas contenidas en una ley aprobada por la Asamblea de la República, tras la aprobación de una revisión parlamentaria. Se trata de la Ley n.º 16/2021, de 7 de abril, por la que se modifica el Decreto-ley n.º 8-B/2021, de 22 de enero, en la que se establecía un conjunto de medidas de apoyo en el marco de la suspensión de las actividades lectivas y no lectivas presenciales,

incluida en el conjunto de medidas excepcionales y temporales de carácter social y adoptadas en el marco de la lucha contra la pandemia de COVID-19. El Gobierno consideró que las nuevas normas entrañaban gastos públicos adicionales que no estaban presupuestados y que, por lo tanto, violaban la norma constitucional de la llamada «ley freno»⁴¹ y la reserva de administración del Gobierno, mediante leyes de iniciativa parlamentaria que creaban un aumento del gasto público. Adicionalmente, argumentó que las normas adoptadas también violaban el principio constitucional de igualdad al introducir diferencias en las medidas extraordinarias de apoyo a los trabajadores dependientes y a los diversos tipos de trabajadores independientes. Asimismo, aducía la posibilidad de que implicara la modificación de otras normas ya consolidadas en el ordenamiento jurídico.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia n.º 545/2021⁴², dio parcialmente la razón al Gobierno al considerar que la ley de presupuestos del Estado es una ley de mayor valor, por lo que declaró la inconstitucionalidad de algunos de los nuevos gastos, pero tuvo cuidado de limitar los efectos de la declaración de inconstitucionalidad con el fin de proteger las situaciones específicas que se habían constituido a la sombra de las normas derogadas del ordenamiento jurídico. En este sentido, el Tribunal estimó que la declaración de inconstitucionalidad con fuerza obligatoria general solo tendría efecto a partir de la fecha de su publicación, es decir, no obligando a los beneficiarios de las ayudas ya recibidas a reembolsar, total o parcialmente, los importes percibidos que, «en un contexto de fragilidad económica, estaban destinados a satisfacer necesidades urgentes».

El hecho de que el Gobierno haya sentido la necesidad de recurrir al Tribunal Constitucional es ilustrativo de la importancia que han asumido las consideraciones parlamentarias de decretos-leyes y de los riesgos que entrañan en términos de calidad del proceso legislativo. Estos riesgos están, como hemos visto, equilibrados por el sistema de frenos y contrapesos existente en el ordenamiento portugués.

⁴¹ Esta impide que los diputados aprueben leyes que reduzcan los ingresos o aumenten los gastos en el año económico en curso.

⁴² <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20210545.html.html>

VI. CONCLUSIÓN

Es muy común que la Ley Fundamental de cada país consagre al Parlamento como el órgano constitucional que tiene la primacía en la función legislativa y la Constitución portuguesa no es una excepción, ya sea porque considera a la Asamblea de la República como el principal órgano legislativo, reservándole el poder de aprobar las leyes fundamentales en materia política, ya sea determinando una competencia residual del Ejecutivo.

Sin embargo, en la práctica, cualquiera que sea el Parlamento e independientemente de si es un sistema político semipresidencial, como el portugués, o parlamentario, como el español, su relevancia legislativa siempre estará condicionada por la práctica política, las relaciones interinstitucionales e incluso por la posible autolimitación que pueda resultar de los acuerdos partidistas de gobierno.

En el caso de la Asamblea de la República, la aparente supremacía legislativa es, desde luego, desmentida por el análisis de la producción legislativa del Parlamento y del Gobierno. De hecho, una comparación entre el número de actos legislativos del Parlamento (leyes) y de actos y normas con fuerza de ley del Gobierno (decretos-leyes) publicados entre 2000 y 2020 muestra que, incluso en los años en que la Asamblea de la República más legisló, el número de leyes publicadas era poco más de la mitad del número de decretos-leyes. Y, de no ser por el hecho de que, en los últimos años, el Gobierno portugués ha realizado un esfuerzo significativo para aprobar menos textos, como parte de una política de simplificación legislativa, esa diferencia numérica sería aún mayor.

Por otra parte, incluso entre las leyes aprobadas por la Asamblea de la República, la gran mayoría es el resultado de iniciativas presentadas por el Gobierno en virtud del art. 197 de la Constitución y no de proyectos de ley de los diputados o grupos parlamentarios *ex arts.* 156 y 180 de la Constitución. De acuerdo con el análisis hecho, el porcentaje de leyes que resultaron de propuestas de ley del Gobierno fue superior al 50%, mientras que en las legislaturas en que el Gobierno tuvo mayoría en el Parlamento ese porcentaje superó el 80%.

Además, el Gobierno es capaz de controlar la agenda legislativa del Parlamento, como se observa en el dato de que el tiempo

de aprobación de las propuestas de ley presentadas por el Gobierno es de aproximadamente la mitad del tiempo en que se aprueban las iniciativas legislativas presentadas por los diputados. Sin embargo, la demostración de que el Gobierno es capaz de aprobar más actos o normas con rango de ley, o de que realmente influye en la agenda parlamentaria, no es suficiente en sí para concluir que el Parlamento tiene menos relevancia legislativa.

El análisis que hemos realizado también tiene necesariamente en cuenta elementos cualitativos y variables institucionales, que condicionan la producción legislativa y que apuntan en una dirección diferente.

En términos cualitativos, es importante considerar que las materias que son objeto de las leyes de la Asamblea de la República son la organización y funcionamiento del sistema político, ya sea la legislación electoral, la adquisición de la nacionalidad portuguesa, las elecciones y el estatuto de los titulares de los órganos soberanos, partidos políticos, el presupuesto del Estado o el régimen del sistema de información de la República, por citar solo algunos ejemplos.

Por otro lado, es sobre todo el Parlamento el que ha estado legislando sobre asuntos innovadores y altamente complejos, que, como hemos demostrado, tienen una conexión directa con el sistema de partidos y con la correspondiente representación parlamentaria. Aunque solo dos partidos políticos han logrado ganar elecciones en los 48 años de democracia portuguesa, la estabilidad de la representación de los partidos en la Asamblea de la República, que durante muchos años había sido característica del Parlamento portugués, ha dejado de ser una realidad. No solo ha aumentado el número de partidos con representación parlamentaria, sino que han sufrido cambios estructurales, trayendo a la arena parlamentaria temas nuevos que primero aparecen como propios de un determinado partido, pero que, en función del eventual éxito mediático, pueden acabar formando parte de la agenda de las diversas áreas políticas. De hecho, algunos de esos temas ni siquiera son posibles de ubicar en un determinado espacio ideológico, pudiendo ser transversales a partidos de izquierda o de derecha o incluso a partidos que no se encuadran en esta dicotomía. Esta realidad no es exclusiva del Parlamento portugués y ha dado lugar a formas innovadoras de organización parlamentaria. En algunos

Parlamentos, además de los grupos parlamentarios, se han creado otras vías institucionales para acomodar esta identidad legislativa entre diferentes partidos. Por ejemplo, los diputados brasileños han creado bancos temáticos, que son agrupaciones de parlamentarios procedentes de diferentes grupos que abogan por medidas legislativas (el banco ruralista, el banco ambientalista, el banco de agronegocios). En el Reino Unido existe la figura de los All-Party Groups (que además de a parlamentarios pueden reunir a personalidades de la sociedad civil). Uno de ellos ha ganado recientemente especial notoriedad por haber rechazado una enmienda a la legislación sanitaria que pretendía legalizar la eutanasia.

Como hemos visto, en el Parlamento portugués hay una serie de cuestiones que solo entraron en la agenda legislativa a partir de 2015, inicio de la XIII legislatura, que coincidió con la ampliación del abanico de partidos representados en el Parlamento.

Otra de las variables institucionales que tiene gran relevancia en el ejercicio de la función legislativa del Parlamento es la existencia o ausencia de Gobiernos minoritarios. En este último caso, hay una reducción en el número de autorizaciones legislativas concedidas al Gobierno y menos leyes aprobadas a raíz de propuestas gubernamentales, junto con mayores oportunidades para que la oposición apruebe sus iniciativas legislativas o incluso textos de sustitución (los preparados en las comisiones parlamentarias) de las iniciativas gubernamentales. Una conclusión interesante que surgió de nuestro análisis es que, incluso con Gobiernos minoritarios (en los que estos hacen acuerdos parlamentarios para poder gobernar), las leyes sobre los instrumentos de gobernanza económica no son objeto de las coaliciones negativas protagonizadas por la oposición para aprobar medidas contrarias a la voluntad del Gobierno. En estos asuntos, las dos partes en el ámbito de la gobernanza (PS y PSD), que respetan las normas europeas sobre déficit y deuda, tienden a adoptar conjuntamente estas leyes, incluso si se oponen a otra legislación.

En situaciones de gobierno en mayoría absoluta, la oposición no reduce la presentación de iniciativas legislativas, aunque la tasa de aprobación será significativamente menor y el Ejecutivo, o la mayoría parlamentaria que lo apoya, podrá aprobar sus iniciativas sin dificultad.

Por último, los propios instrumentos de supervisión política parlamentaria pueden condicionar la relación entre el Parlamento y el Gobierno y, en consecuencia, el ejercicio de las respectivas competencias legislativas. El caso de las evaluaciones parlamentarias de los decretos-leyes, que hemos analizado en detalle, es paradigmático. El Parlamento puede suspender la aplicación o modificar los decretos-leyes del Poder Ejecutivo, apoderándose, incluso, de la potestad de modificar las políticas públicas. Este instrumento se ha utilizado regularmente, ya sea en situaciones de mayoría absoluta o con Gobiernos minoritarios, y tiene una tasa de aprobación muy razonable, incluso en este último caso. Esto da argumentos adicionales a la preponderancia de la Asamblea de la República en términos legislativos.

En conclusión, la forma de convivencia entre los dos órganos soberanos, consideradas las variables institucionales, como el sistema de partidos y la representación parlamentaria, junto con el uso de los instrumentos de responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento, condicionan el uso práctico del poder legislativo, pero parece incuestionable que, aun cuando el Parlamento reduzca su centralidad legislativa en situaciones de Gobiernos con mayoría absoluta (casos poco frecuentes), la Asamblea de la República continúa siendo considerada, por las razones invocadas, el principal órgano legislativo.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR, J. *et al.* (1988). Sobre a democracia em Portugal: eleições, parlamento, partidos. *Análise Social*, 24 (100), pp. 59-161.
- ARANDA ÁLVAREZ, E. (2017). Parlamento abierto: una visión desde los principios de funcionamiento de las Cámaras Parlamentarias. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 111, pp. 13-43.
- BERNARDO, A. P. y CIPRIANO, V. (2019). *O Orçamento do Estado - Como funciona o Parlamento*. Assembleia da República.
- BRAGA DA CRUZ, M. (1988). Sobre o parlamento português : partidarização parlamentar e parlamentarização partidária. *Análise Social*, xxiv (100), 1.º.
- COSTA CABRAL, N. (2020). A ‘lei-travão’ e o direito de emenda parlamentar no domínio orçamental: relações entre estas duas matérias. *Conselho das Finanças Públicas*, 1.
- ESTEVAO FERREIRA, N. (2009). *A Câmara Corporativa no Estado Novo: Composição, Funcionamento e Influência, Doutoramento em Ciências Sociais, Especialidade em Sociologia Política*. ICS-UL.
- ETTNER, D. y TIAGO SILVEIRA, J. (2014). Programas de Better Regulation em Portugal: O Simplegis. *E-Pública, Revista Electrónica de Direito Público*.
- FILIFE, A. (2006). *As Oposições Parlamentares em Portugal, Práticas e Intervenções (1976-2000)*. Vega.
- GOMES CANOTILHO, J. J. (1998). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Almedina.
- GOMES CANOTILHO, J. J. y MOREIRA, V. (2007-2010). *Constituição da República Anotada, Volume II*. Coimbra Editora.
- LESTON BANDEIRA, C. (1998). Relationship between parliament and government in Portugal: an expression of the maturation of the political system. En P. NORTON (org.), *Parliaments and Governments in Western Europe* (pp. 142-166). Frank Cass.
- LESTON BANDEIRA, C. (2002). *Da Legislação à Legitimação: o Papel do Parlamento Português*. ICS-UL.
- LIJPHART, A. (1994). *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford.
- LOPES COSTA, L. y MONTE CID, N. (2019). *O Processo Legislativo Parlamentar – Como funciona o Parlamento*. Assembleia da República.
- MIRANDA, J. (2010). *Manual de Direito Constitucional*, tomo v. Coimbra Editora.
- PASQUINO, G. (2010). *Curso de Ciência Política*. Principia.

- REBELO DE SOUSA, M. (1987). A Coabitação Política em Portugal. *Estudos de Direito Público*, 14. Cognition.
- REBELO DE SOUSA, M. (1991a). A decisão de legislar. *Revista Legislação*, 1.
- REBELO DE SOUSA, M. (1991b). O Sistema de Governo Português antes e depois da revisão constitucional. *Cognition*, 19831.
- SHUGART, M. S. y CAREY, J. M. (1992). *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press.
- VALLE, J. (2004). *A Participação do Governo no Exercício da Função Legislativa*. Coimbra Editora.
- VARGAS, A. y LOPES COSTA, L. (2008). *O Processo Legislativo no Parlamento Português - O Parlamento na Prática*. Assembleia da República.