

CONGRESO INTERNACIONAL CONSTITUCIONAL

Palacio del Senado, 4 y 5 de octubre de 2018



CORTES GENERALES

|CENTRO DE|ESTUDIOS|POLÍTICOS Y|CONSTITUCIONALES|

CONGRESO INTERNACIONAL CONSTITUCIONAL

Palacio del Senado, 4 y 5 de octubre de 2018

**CORTES GENERALES
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES**

© Cortes Generales / Centro de Estudios políticos y Constitucionales
Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones
Departamento de Publicaciones
Floridablanca, s/n - 28071 Madrid

ISBN: 978-84-7943-547-9
Depósito Legal: M-5743-2020

Realización Micronet, S.A.

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
NOTA A LA EDICIÓN.....	7
 I. ACTO DE APERTURA DEL CONGRESO INTERNACIONAL CONSTITUCIONAL	
INTERVENCIÓN DE LA PRESIDENTA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS	11
Ana Pastor Julián	
INTERVENCIÓN DEL PRESIDENTE DEL SENADO	15
Pío García-Escudero Márquez	
INTERVENCIÓN DEL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	19
Juan José González Rivas	
INTERVENCIÓN DE LA DIRECTORA DEL CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES (CEPC)	27
Yolanda Gómez Sánchez	
 II. SIGNIFICADO DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: PRESENTE Y FUTURO	
Ponencia: SIGNIFICADO DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978	
Manuel Aragón Reyes, <i>Catedrático Emérito de Derecho Constitucional, Magistrado Emérito del Tribunal Constitucional, Académico de Número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España</i>	33

	<u>Pág.</u>
Ponencia: SIGNIFICADO DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978	
Santiago Muñoz Machado, <i>Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid Académico de la Real Academia Española y Académico de las Ciencias Morales y Políticas.....</i>	39
Ponencia: CONSTITUCIÓN Y REGLAS DEL JUEGO	
Paloma Biglino Campos, <i>Catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid.....</i>	45
Ponencia: LOS RIESGOS DE UNA BUENA CONSTITUCIÓN VIEJA: TIEMPOS DE REFORMAS Y DEMOCRACIA DE CONSENSO	
Javier García Roca, <i>Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad Complutense de Madrid, Presidente Emérito de la Asociación de Constitucionalistas de España.</i>	49
Ponencia: LA CONSTITUCIÓN DE 1978: PRESENTE Y FUTURO	
Javier Tajadura Tejada, <i>Profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco</i>	67
Ponencia: 40 AÑOS DE LA CONSTITUCIÓN: LA CE DE 1978 DE CARA AL FUTURO	
Josep M ^a Castellà Andreu, <i>Profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.....</i>	73
Ponencia: LA CONSTITUCIÓN DE 1978: DIAGNÓSTICO Y RENDIMIENTO TRAS 40 AÑOS DE VIGENCIA	
Irene Delgado, <i>Catedrática de Ciencia Política de la Universidad Nacional a Distancia</i>	81

	<u>Pág.</u>
Ponencia: SOBRE EL FUTURO DE LA CONSTITUCIÓN: PROYECCIÓN Y ENCAJE EUROPEOS	
Ana Carmona Contreras, <i>Catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla</i>	91
III. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 Y EUROPA, Y PROYECCIÓN E INFLUENCIA DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978	
Ponencia: INTERVENCIÓN CON MOTIVO DE LA CONMEMORACIÓN DEL XL ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978	
Profesor Giuseppe de Vergottini, <i>Profesor ordinario emérito de la Universidad de Bolonia</i>	125
Ponencia: LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 EN EL CONTEXTO IBÉRICO	
Afonso D'Oliveira Martins, <i>Rector y Profesor Catedrático de Derecho Público de la Universidad Lusíada de Lisboa (Portugal)</i>	131
Ponencia: LA PROYECCIÓN E INFLUENCIA DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978	
Teresa Freixes, <i>Catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona</i>	139
Ponencia: LA PROYECCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA	
D ^a María Luisa Balaguer Callejón, <i>Magistrada del Tribunal Constitucional y Catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad de Málaga</i>	147

	<u>Pág.</u>
<p>Ponencia: LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y EL NUEVO CONSTITUCIONALISMO EUROAMERICANO</p> <p>Diego Valadés, <i>Profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México</i>.....</p>	149
<p>Ponencia: DOS ETAPAS EN LA FORMACIÓN DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL EN EL PERÚ: EL ROL DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA</p> <p>César Landa Arroyo, <i>Profesor de Derecho Constitucional y expresidente del Tribunal Constitucional de Perú ..</i></p>	185
<p>Ponencia: LA INFLUENCIA DEL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL ARGENTINA DE 1994</p> <p>Alberto Ricardo Dalla Via, <i>Presidente de la Cámara Nacional Electoral de Argentina</i></p>	195
<p>Ponencia: LA INFLUENCIA DEL ARTÍCULO 96.1 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA EN EL ESTABLECIMIENTO DE LA NORMA DEL ARTÍCULO 54 N° 1 INCISO 5° DE LA CONSTITUCIÓN CHILENA REFORMADA EN 2005, EN EL MARCO DE CONTROLES PREVENTIVOS Y REPARADORES DE CONSTITUCIONALIDAD DE TRATADOS</p> <p>Humberto Nogueira Alcalá, <i>Presidente coordinador de las Asociaciones de Derecho Constitucional de América del Sur</i>.....</p>	227
IV. CONGRESO INTERNACIONAL CONSTITUCIONAL	
<p>Programa.....</p>	243

NOTA A LA EDICIÓN

Esta publicación sobre el Congreso Internacional Constitucional, celebrada en el Palacio del Senado con motivo de la conmemoración del cuadragésimo aniversario de la Constitución de 1978, durante los días 4 y 5 de octubre de 2018, recoge un buen número de las intervenciones que tuvieron lugar. Las que no se incluyen en esta obra, podrán consultarse en los siguientes enlaces:

Inauguración y primera jornada: <https://www.youtube.com/watch?v=xFI822XQDss>

Segunda jornada: <https://www.youtube.com/watch?v=tSWNEQnlG-w>

CONSTITUCIÓN Y REGLAS DEL JUEGO

Paloma Biglino Campos

Catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid

I. UNA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE SUMA CERO

Me perdonará el lector cierto atrevimiento a la hora de analizar el significado y la proyección de la Constitución actual. No es posible aplicar las teorías matemáticas de los juegos al ámbito de nuestra Constitución, porque esa norma no es ningún juego y porque dichas concepciones sirven más para explicar acciones individuales que colectivas. Mi conocimiento de ellas es, además, muy aproximado ya que la ciencia matemática siempre me ha parecido rodeada de misterio. De las teorías de los juegos voy a extraer, por tanto, más los nombres que los conceptos.

Me parece sugestivo utilizar esos términos porque permiten ordenar, y comprender mejor, lo que ha pasado y lo que estamos viviendo. No creo que sirvan para predecir el futuro, pero pueden ser útiles para formular observaciones sobre cómo debería ser. Les resumo muy brevemente mi idea: la Constitución fue resultado de un proceso en el que todos los que participaron salieron ganando, esto es, de uno de esos juegos que ahora se definen como *win-win*. Con eso superamos una historia constitucional marcada por juegos de suma cero. Si no hacemos bien las cosas, podemos volver al pasado o, a lo sumo, quedarnos en el equilibrio del miedo o el equilibrio de Nash.

Es cierto que nuestra historia constitucional no es muy distinta de la que caracterizó a otros países de nuestro entorno. Ni en Francia, ni en Italia o Alemania, por ejemplo, las cosas fueron sencillas. Pero no

parece que este mal de muchos deba servirnos de consuelo ni nos exima de reflexionar acerca de lo que funcionó deficientemente.

Desde que las Cortes de Cádiz aprobaron la Constitución de 1812 y hasta 1978 subsistió el enfrentamiento entre términos antagónicos: primero fueron los liberales contra los absolutistas, luego los moderados contra los progresistas. Hubo más acuerdo en la etapa posterior, entre liberales y conservadores, pero el juego volvió a romperse de forma dramática durante la Guerra Civil. Todos sentimos admiración por la Constitución de 1931 pero justo es reconocer que muchas fuerzas políticas y sindicales nunca aceptaron las reglas de juego que dicha norma asentaban. A pesar de los esfuerzos de los gobiernos republicanos, había muchos enemigos que actuaban fuera y dentro del sistema. Al final, algunos de estos ganaron la partida, que perdió el Estado constitucional.

Durante este siglo y medio de enfrentamientos, más o menos intensos, hubo fuerzas políticas que ganaron todo, mientras que otras perdieron en la misma proporción. Las Constituciones, cuando las hubo, imponían un solo punto de vista que sólo podía superarse con levantamientos o golpes de Estado. Las nuevas fuerzas en el poder, antagónicas a las anteriores reproducían el mismo juego, aunque a su favor.

Sé que he simplificado mucho nuestra historia, porque hubo breves paréntesis donde no se dio tanta oposición entre contrarios. Es dudoso, además, que el resultado fuera exactamente cero, porque quizá hubo quienes ganaron mucho más de lo que otros perdieron. Pero quienes no ganaron nada fueron nuestro país ni el conjunto de ciudadanos que integran el pueblo español. A veces se nos acusa de ser demasiado críticos con nuestro pasado, pero lo cierto es que, cuando se examina el siglo XIX y gran parte del XX, no parece que haya muchas razones para cambiar de juicio, al menos en lo que respecta a la conformación de nuestro Estado constitucional.

II. LA CONSTITUCIÓN DE 1978: UN JUEGO SIN PERDEDORES

En 1978, el juego cambió, porque dejó de ser puramente competitivo para convertirse en cooperativo. Fueron la Ponencia, la Comisión Constitucional y estas Cortes Generales quienes elaboraron la Constitución pero, al hacerlo, dieron expresión a la voluntad de los ciudadanos de poner punto final a una historia de enfrentamientos. Se trataba, entonces, de conseguir que la Norma fundamental resultara provechosa

para todas las partes, de forma que no hubiera ni vencedores ni vencidos. En esta ocasión, el juego fue sin perdedores.

Es cierto que el juego no fue exactamente igual para todos. La Constitución quizá recoge más planteamientos de algunas fuerzas políticas que de otras. También es verdad que algunos prefirieron quedarse al margen. Pero me parece indudable que la norma fundamental tuvo un efecto conciliador, no sólo por la forma en que fue elaborada sino también por el contenido de lo que se elaboró. Así opinó el 87% de los ciudadanos que votaron a su favor el 6 de diciembre de 1978.

En muchas ocasiones se ha hablado del consenso, por lo que no voy a insistir más en esa idea. Sólo me gustaría señalar que no es exactamente un resultado, sino un procedimiento cuyo punto de partida es el pluralismo. Parte de reconocer que nadie es depositario de la verdad sino que los otros tienen el mismo derecho a mantener un punto de vista diferente. Para que todos ganen, la negociación y las cesiones son imprescindibles.

El contenido de la Constitución no es perfecto. Ahora bien, su carácter conciliador se pone de manifiesto a lo largo de todo su articulado.

Así, y en primer lugar, reconcilió a los ciudadanos con el poder, ya que fundamentó el orden político sobre la dignidad de la persona, reconociendo a los ciudadanos unos ámbitos de libertad que nunca habían disfrutado.

Además, la Constitución superó las dos Españas, al abrir cauces para que las diferencias políticas se resolvieran pacíficamente, primero en las urnas y luego en el Parlamento. Para asumir el gobierno ya no era preciso acabar con el contrario sino que bastaba con el apoyo de las fuerzas políticas predominantes en las Cámaras.

Por último, la Norma fundamental estableció las vías para conciliar los diferentes territorios que integran España. Es verdad que, en este ámbito, queda mucho por hacer, Pero nadie puede poner en duda que, al menos en los primeros años de vigencia, la Constitución logró articular unidad y autonomía.

III. EL JUEGO PARA LA REFORMA: ENFRENTAMIENTO, COOPERACIÓN O EQUILIBRIO DEL MIEDO

No es posible soslayar que durante estos cuarenta años han existido problemas. Tampoco cabe ocultar que vivimos en tiempos complicados.

España, como muchos otros países de nuestro entorno, se enfrenta a los retos que plantean fenómenos como son la globalización y los rapidísimos cambios tecnológicos, cuyas implicaciones en el mercado de trabajo, por ejemplo, todavía desconocemos. Hay, además, dificultades que aquejan específicamente a nuestro país, como son los que afectan a la integración territorial y laten bajo el conflicto con Cataluña. Estamos, además, en épocas de un populismo que busca el enfrentamiento y desprecia al contrario. Malos tiempos, pues, para que todos sigamos ganando.

No creo que los ciudadanos se hayan apartado del contrato social que dió lugar a nuestra Constitución. Es verdad que, según la última encuesta del CIS, la mayoría es partidaria de reformarla, pero no para acabar con el Estado social y democrático de derecho sino para perfeccionarlo. De los datos se deduce que hay que aumentar la cooperación entre entidades territoriales, mejorar los derechos sociales y las libertades, conseguir mayor igualdad para las mujeres y asegurar la transparencia y el control de actividad política. No se trata, pues, de desandar lo andado y cambiar de rumbo, sino de avanzar por el mismo camino.

En la teoría de los juegos, los matemáticos no dicen quién impone las reglas ni quién decide si se trata de un juego cooperativo o no cooperativo. El derecho constitucional, sin embargo, da una respuesta a estas preguntas. Las principales normas están en los preceptos de la Constitución que regulan su reforma y que exigen un elevado consenso de las Cámaras para que la modificación prospere. Pero hay reglas no escritas que imponen las fuerzas políticas. Son ellas las que tienen la capacidad de decidir si volvemos al pasado, en el que todos salimos perdiendo, o si seguimos jugando al juego que inauguró la Norma fundamental en vigor, con la que todos salimos ganando.

Mientras no haya acuerdo sobre esas reglas de juego y hasta que no seamos capaces de volver a cooperar como hicimos en 1978, lo más probable es que sigamos en el equilibrio de Nash, esto es, que nadie haga nada mientras no esté seguro de lo que harán los demás.