

I.— Siglo y medio de bicameralismo en España

En 1984 se han cumplido los 150 años del bicameralismo español. En este siglo y medio el sistema bicameral ha sufrido en España los eclipses dictatoriales y revolucionarios del régimen parlamentario mismo y alguno más, como los de las dos Repúblicas de 1873 y 1931. La ley para la Reforma Política sancionada por el referéndum nacional del 15 de diciembre de 1976 restableció el bicameralismo



El sentido de una segunda Cámara

Antonio Fontán (*)

histórico español con un Congreso de los Diputados, elegido proporcionalmente a la población de cada circunscripción provincial, y un Senado de vocación territorial, en el cual cada provincia estaba representada por el mismo número de senadores. La excepción que constituían, ya en esa ley, las provincias insulares, que tenían más senadores y los elegían por islas, era una confirmación de la vocación territorial con que nació el nuevo Senado de la Monarquía

parlamentaria restaurada bajo el *Rey Juan Carlos I.* Luego la Constitución de 1978 recogería, sustancialmente, el mismo sistema. A mi me correspondió el honor de presidir el Senado en la legislatura constituyente, reanudando una tradición interrumpida en 1923 con el golpe de Estado del general *Primo de Rivera*. Así resulté ser, a poco más de medio siglo, el primer sucesor del *conde de Romanones*, ilustre político liberal y progresista, buen administrador cuando estuvo en el Gobierno, hombre culto, sugestivo escritor e historiador y testigo literario de su propia época y de la inmediatamente anterior.

La polémica sobre el bicameralismo ha acompañado a este sistema parlamentario y representativo desde los propios orígenes. No hay un acuerdo generalizado entre políticos y politólogos acerca de sus ventajas e inconvenientes en comparación con el Parlamento unicameral. Yo atribuyo más peso al juicio de los políticos que a las respetables doctrinas de los teóricos. En el caso de la España contemporánea, por razones políticas, yo sigo opinando igual que en 1976 a favor de tres puntos capitales: la circunscripción provincial, la representación proporcional y el bicameralismo asimétrico. Cada una de esas tres afirmaciones daría lugar a un desarrollo

El sentido de una segunda Cámara

singular, impropio de este lugar y de este momento.

II.— La identidad

¿Cuáles fueron mis primeras experiencias como presidente del Senado y qué sentido vimos en la Cámara los senadores de la legislatura constituyente y qué labor se realizó en ella?

La llamada Cámara Alta nació, o renació, en 1977, con una cierta crisis de identidad de la que participaban muchos de sus miembros. Los líderes de los partidos eran todos diputados. El Senado empezó a trabajar, por así decir, en el desván, o planta superior del Congreso, en la gran sala de comisiones. No había mucho interés ni en el Gobierno ni en los partidos por realzar el papel político del Senado, ni porque éste recobrar pronto su antiguo e histórico edificio.

Esta cuestión, que era fundamental para asegurar la autonomía y el prestigio de la Cámara, se resolvió antes y mejor de lo que habíamos previsto en las primeras reuniones de la Mesa y en las sesiones preliminares del Senado, gracias a una iniciativa personal del *Rey*. El mismo día de la solemne apertura de las Cortes, 22 de julio de 1977, después del discurso de *Don Juan Carlos*, los *Reyes* se quedaron en los salones

del Congreso durante largo rato, saludando uno por uno a todos los parlamentarios y en abierta y amistosa conversación de grupo en grupo con los allí presentes.

En un determinado momento en que, entre otras personas, hablábamos con *Don Juan Carlos*, el presidente del Gobierno y yo, el *Rey* me preguntó si pensábamos trasladarnos al viejo Senado y nos recomendó que lo hiciéramos pronto, por interés de la Cámara, por recuperar la continuidad histórica con nuestros predecesores y por dar vida a un noble edificio de brillante tradición parlamentaria.

Yo le manifesté que había una corriente mayoritaria entre los senadores a favor de ese traslado e incluso una moción del senador liberal salmantino *Francisco de Vicente*, que estaba recogiendo firmas para presentarlas a la Cámara con el mayor apoyo posible. El presidente *Suárez* prometió la ayuda del Gobierno, y, en seguida, empezamos los proyectos y las obras mínimas indispensables para readaptar el salón de sesiones, así como las gestiones para recobrar la biblioteca y el tesoro artístico de la vieja casa.

Otra cuestión procedimental de los principios, en la que también, a mi juicio, nos acompañó la buena estrella, fue la elaboración de un reglamento provisional, pero adaptable a la realidad de la vida de la Cámara. Aun antes de

tenerlo, establecimos un sistema lo más ágil posible, en el que no sólo se amparara el derecho a hablar de los senadores, sino que se fuera logrando en seguida algo que es más eficaz que cualquier reglamento, quiero decir, un conjunto de usos parlamentarios inspirados por el respeto a la libertad de expresión y la mayor flexibilidad en la dirección de los debates.

III.— Un clima abierto

El tercer logro fundamental de las primeras semanas o meses fue la creación de un clima de convivencia y de respeto a las diferentes posiciones ideológicas, que logramos armonizar con un compañerismo y un ambiente de distensión absolutamente necesarios en los primeros pasos de un sistema político que perseguía como objetivo primordial consolidar la reconciliación nacional bajo la Monarquía de todos y para todos representada por *Don Juan Carlos*. Creo que entre los senadores de la legislatura constituyente sería casi unánime una respuesta positiva, si se les preguntara si conservaban buen recuerdo, e incluso añoranza, de aquel primer Senado de los años 77 y 78.

Un día, siendo yo ministro de Administración Territorial, visité Bilbao para un acto de cierta importancia de transferencias de competencias al entonces Consejo

General Vasco, presidido ya en aquel momento por el actual lendakari, *Garaicoechea*. Este me ofreció un almuerzo al que concurrieron miembros del Consejo General Vasco, parlamentarios y otras personalidades. Había entre ellos varios senadores de la legislatura anterior, cuando yo era presidente. Sin que se lo propusiera nadie, la conversación recayó en seguida sobre el Senado del 77; había antiguos senadores del PNV, de UCD, del PSOE, de EE y algún independiente. El presidente *Garaicoechea* comentó su asombro, porque siempre que se juntaba un grupo de senadores del 77, aquello se parecía más a un reencuentro de viejos compañeros de escuela o juventud que a una reunión de políticos de partidos distintos.

IV.— La obra de aquel Senado

El Senado constituyente realizó tres clases de trabajos importantes y políticamente constructivos, además de otros ceremoniales y de no menor repercusión, como fueron la visita de jefes de Estado tan distinguidos como los presidentes de Francia, Finlandia y Senegal, entre otros, y las sesiones de trabajo y de debate con jefes de Gobierno o presidentes de Cámaras tan destacados como *Andreotti*, *Mario Soares*, *Edgar Faure*, etc.

Las tres tareas más notables del

Senado constituyente fueron los debates constitucionales, que nos tuvieron trabajando en Comisión y Pleno el verano de 1978; las Comisiones de Encuesta, que en algún caso plantearon graves cuestiones que fueron base de reformas, como la penitenciaria, a cuya realización le queda aún largo trecho por recorrer, y en tercer lugar, pero un lugar nada desdeñable, la tarea legislativa.

Entonces funcionaban unas Comisiones Mixtas, tras el trámite de los proyectos de ley por el Senado, que trataban de armonizar las diferencias entre los dictámenes de las dos Cámaras.

Uno de los errores técnicos en que, a mi entender, se incurrió en la Constitución fue la desaparición de esas Comisiones Mixtas y paritarias de ambas Cámaras, que tanto contribuyeron a la mejora jurídica y hasta redaccional de los dictámenes legislativos. Rara vez fue rechazado por una de la Cámaras y finalmente por el Congreso, al que corresponde la supremacía, algún pasaje de un dictamen de las Comisiones Mixtas. Pero con dictamen de Comisión Mixta o sin él, la inmensa mayoría de las enmiendas introducidas por el Senado en la legislatura ordinaria del periodo 77-78 fueron acogidas por el Congreso de los Diputados. Se demostró cumplidamente que con Senado se legisla mejor, o se legisla menos mal, que no es poco.

Respecto de la Constitución, las modificaciones introducidas por el Senado, sin alterar el esquema general del texto recibido del Congreso de los Diputados, fueron de cierto alcance. Yo las resumiría diciendo que el Senado contribuyó al texto final de la Constitución en los tres sentidos de armonizar, generalizar y ordenar más satisfactoriamente los contenidos de la Ley de Leyes española.

Repito que con el Senado se legisla mejor. Y cuando en un Estado se produce una repartición territorial del poder como la que en España representa el sistema de las autonomías, una Cámara de vocación territorial es más que conveniente, precisa, para que el Parlamento funcione.

En España, a fines casi del siglo XX, yo me declaro, una vez más, bicameralista incondicional. La asimetría de las dos Cámaras enriquece el sistema. Y las experiencias del 77, del 79 y del 82 demuestran que el Senado y el Congreso salidos de unas elecciones generales son suficientemente homogéneos entre sí como para no dar lugar a conflictos institucionales, ni menos aún a una guerra interparlamentaria. ●

(*) Catedrático de la Universidad Complutense, presidente del Senado en la legislatura constituyente y ministro de Administración Territorial en 1979. Director del diario «Madrid» hasta su cierre por el Gobierno en 1971. Perteneció al consejo privado del conde de Barcelona.