

Por Jaime CAMPANY

# Antonio Fontán Pérez

«La Corona ha demostrado con hechos que es el cauce para la devolución de la soberanía al pueblo español» ● «Guardo especial simpatía hacia la figura de uno de los que yo llamaría grandes desconocidos de la Historia de España: el Rey Alfonso XII» ● «El autogobierno regional no es una varita mágica que vaya a resolver, sin más, los males que sufren las distintas regiones españolas»

A las diez de la mañana, el señor presidente del Senado está ya, hace rato, en su despacho. Al señor presidente del Senado, Dios le ayude, porque madruga y por otros muchos merecimientos. El señor presidente se gasta una sencilla dignidad, alejada del empaque, y no digamos que la arrogancia o la altivez. Sonríe mucho, sonríe casi constantemente, pero sin afectación, como una expresión natural y acostumbrada de su ánimo bondadoso. Yo diría (él dice mucho eso de «yo diría») que tiene una aleyuya interior, letificante, que es uno de los signos para reconocer a los varones justos.

Me cita en el Palacio del Senado, estamento de próceres, y llevo a él pisando alfombras tan gruesas que dan al andar un silencio y un reposo como de gato ilustre. Allí, entre los nobles muebles de estilo, los grandes cuadros de temas históricos, los bustos solemnes, las alfombras altas y

las lámparas gigantes, el escenario te invita a la moderación tradicionalmente senatorial. Allí, un revolucionario, o enciende inmediatamente la tea o se convierte, de manera insensible, en un reposado patricio.

El señor presidente, a pesar de su juventud y de su sencillez, es un reposado patricio. Habla despacio, fuma despacio, todo lo hace despacio, como si nunca sintiera el agujón de la prisa, como si Dios le hubiese adornado de la virtud de la paciencia en un grado sublime. Quizá yo habría debido tratarle, en esta conversación, de usted y de «señor presidente». Pero entonces le haría traición a amistad antigua, a su cordialidad vigente. Aquí dejo sus palabras. Lástima que no se puedan escribir las sonrisas. Porque, como digo, su sonrisa perenne es un elemento fundamental de su elocuencia.

—¿Cuál es tu posición, en principio, ante el hecho constituyente?

—La Constitución que España se va a dar, o se está dando a sí misma, es el marco o cuadro general dentro del que ha de desarrollarse la vida política. La vida política es la que ha de llenar esa Constitución. El riesgo de toda Constitución es que se convierta en un cuadro formal separado de la vida del país. Para que este cuadro que representa la futura Constitución democrática de la Monarquía española enmarque la vida nacional, es absolutamente indispensable, es esencial, que los partidos políticos den vida a la realidad política nacional. Es decir, los partidos políticos, como cauce de representación, como fuerzas en las que se apoyan esas dos piezas fundamentales que son el Gobierno y la oposición, serán los que den vida a la Constitución. Yo creo que, afortunadamente para nuestro país, las elecciones de junio de 1977 han dejado trazado un cuadro de partidos políticos al que yo atribuyo cierta solidez, porque corresponde a la realidad.

—La Constitución dice que la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria. ¿Quisiera que me dijeras algo respecto del sustantivo Monarquía, con las amenazas más o menos reales de un voto republicano particular por parte del P. S. O. E., y sobre el adjetivo parlamentaria.

—Yo creo que la institución monárquica es la piedra angular de esta Constitución. La Corona ha demostrado con hechos que es el cauce para la devolución de la soberanía al pueblo español y para la creación de la democracia. Por otra parte se ha producido una aceptación de hecho, un reconocimiento positivo de la institución monárquica por parte de todos los partidos políticos. Dadas las



peculiaridades de nuestro país, con las diversidades regionales históricas y la acentuación de los movimientos o de las aspiraciones autonomistas, la Corona, como un elemento nacional, no meramente simbólico y representativo, sino políticamente positivo, viene a ser una pieza indispensable para la unidad de la Patria y del Estado.

La expresión «Monarquía parlamentaria» no es, a mi modo de ver, muy feliz. Espero que a lo largo del proceso que ha de sufrir el texto de la Constitución sea sustituido por

otras expresiones más habituales y más expresivas, más claras, más históricas. Yo hablaría de una Monarquía constitucional y democrática, en el sentido de que la Constitución, como marco, y las formas democráticas de expresión de la voluntad popular, como referendo, son los dos complementos políticos de la institución monárquica. Yo creo que en el momento de la creación de la democracia, la Monarquía española, la Corona, no puede quedar reducida a un poder meramente simbólico como en algunas Monarquías europeas. La Corona debe ser un poder arbitral. El último régimen político que ha tenido en España una duración de más de medio siglo fue la Monarquía de la Restauración, y, en esa Monarquía, la Corona cumplió una función arbitral. Yo guardo especial simpatía personal hacia la figura de uno de los que yo llamaría grandes desconocidos de la Historia de España: el Rey Alfonso XII. Entiendo que, en todo el proceso de la Restauración, el patriotismo, la inspiración, el sentido de la época que tenía aquel jovenísimo Rey, fueron elementos decisivos e inspiradores de la estabilidad política entonces lograda. Pues bien, con toda su experiencia de trabajo al servicio del país y en plena madurez de sus cuarenta años, el actual Rey, Don Juan Carlos, está en perfectas condiciones para cumplir una función histórica, yo diría que de más alcance aún que la de su ilustre bisabuelo. La fórmula de una Monarquía constitucional y democrática, y la función de una Monarquía arbitral, son dos características que debe recoger la Constitución, y que, junto con lo que hemos dicho antes de los partidos políticos, le darán vida y agilidad a este cuerpo del Estado.

—Te has referido a la Monarquía como integradora de los diversos países, o regiones,

o territorios autónomos, o nacionalidades, como queramos llamarlos, pues la propia Constitución es profusa en aplicar denominaciones al movimiento autonómico. Este es un tema conflictivo y debatido. ¿Crees que la Constitución dice todo lo que debiera decir acerca de los límites y naturaleza de los Gobiernos autónomos?

—Yo creo que el Título VIII del anteproyecto de Constitución va a ser uno de los más debatidos, y, probablemente, de los más modificados, no solamente en la tetra del texto, sino en profundidad. Realmente, en España, por virtud de nuestra Historia y de nuestra realidad política, nos encontramos con varios hechos de distinto orden que, a mi modo de ver, justifican el tratamiento de las autonomías como un punto esencial de la vida política.

Uno es el de aquellas regiones españolas que tienen una tradición autonómica. Algunas de estas regiones tienen una cultura propia que se manifiesta en una lengua; tienen un Derecho propio, o ciertas formas jurídicas que afectan a la vida privada, al Derecho privado, recogidas en forma de un Derecho vivo; tienen la tradición de unas instituciones, como puede ser la Generalidad de Cataluña, o ciertas Diputaciones, con una clara vocación autonómica. Este es un hecho que afectaría claramente a Cataluña y al País Vasco, que además han tenido en un momento reciente de la Historia de España Gobiernos autónomos. Luego, hay otras regiones españolas claramente diferenciadas por razones históricas, culturales, socio-económicas, etc., y hay también un territorio con unas ciertas indefiniciones en cuanto a límites y en cuanto a capacidad.

Yo creo que en la tradición española hay dos maneras de abordar el fenómeno de la diversidad regional. Una es la que podríamos llamar la tradición orteguiana; el pensamiento de Ortega va en la línea de que la generalización del problema regional y del problema autonómico podría diluir y hacer más asimilable por un Estado moderno el hecho diferencial de Cataluña y el reconocimiento político de su peculiaridad en forma de autogobierno. Realmente, una parte del pensamiento político español actual, de una manera consciente o no consciente, se mueve en la línea de esa tradición orteguiana; yo diría, incluso, que el Título VIII del anteproyecto de Constitución está en esa línea de pensamiento: una generalización del problema de las autonomías, del problema de las regionalidades, como si todas fueran equivalentes en hechos diferenciales y en capacidad de consolidación política. Y otra manera de enfocar el problema, menos desarrollada desde el punto de vista teórico, pero que responde a una vieja tradición española, es la de pensar que no existe esa homogeneidad sustancial en los hechos regionales; nos encontraríamos, por tanto, ante la creación de las formas políticas adecuadas al reconocimiento de la heterogeneidad sustancial o básica de los hechos regionales. Nos encontraríamos con diversos tipos de autonomías. Esto me parece un acercamiento al problema mucho más realista, y a partir del cual se podría dar más fácilmente satisfacción a las legítimas aspiraciones al autogobierno de las distintas regiones españolas, en proporción a sus necesidades y posibilidades.

Esto implica una modificación profunda del texto actual del Título VIII. Porque hay regiones como Cataluña, el País Vasco y posiblemente alguna otra, con tradición estatutaria; regiones que yo suelo llamar preestatutarias. Y hay regiones o territorios españoles con una vocación autonómica por razones más socio-económicas que culturales y políticas. Luego, además de esas regiones nos encontraríamos siempre con unos territorios singulares dentro de España que requieren también un tratamiento singular; me refiero, por ejemplo, a Madrid, Madrid ciudad, Madrid



«Mejor que de "Monarquía parlamentaria", yo hablaría en la Constitución de "Monarquía constitucional y democrática"»

área metropolitana, Madrid provincia; y también, como ejemplos peculiares, a Ceuta y a Melilla. No se trata del establecimiento de privilegios en el sentido vulgar de la palabra; pero yo no rechazo la existencia de leyes particulares, que esto es lo que deben ser en su momento los Estatutos, y que serían «privilegios» en el sentido técnico, en el sentido de que serían leyes para unas situaciones de hecho particulares o singularizadas. Por esas razones, yo diría que el Título VIII de la Constitución debe reorganizarse, y creo que hay ya algunas iniciativas políticas en esta línea.

Por otra parte, en el actual movimiento autonómico, hay varios factores; unos de ellos positivos, que pueden resultar creadores, desde el punto de vista político, y algunos otros que podrían dar lugar a frustraciones que serían graves. Entre los primeros está la legítima aspiración de los territorios españoles a una descentralización verdadera, a una desconcentración del Poder, a un acercamiento de las instancias del Poder a la realidad de los territorios, de las poblaciones, de los pueblos. Y el elemento que podría dar lugar a frustraciones es la mitificación del autonomismo o del autogobierno regional, como si eso fuese una especie de varita mágica con la cual se resuelvan, sin más, los males que sufren las distintas regiones y territorios españoles. No por ser autónomo se es más rico; las autonomías van a resultar caras para los propios territorios que las tengan; las autonomías requieren un sistema financiero y un sistema impositivo complementario del sistema impositivo del Estado. En este punto no hay que engañarse. Por otra parte, hay políticas que sólo en un plano nacional se pueden enfocar. Pienso, por ejemplo, en una cosa que salta tanto a la vista como es la diversidad agrícola de las distintas regiones españolas, con una unidad de mercado para esos mismos productos. Consideremos que la agricultura levantina, la agricultura andaluza y la agricultura castellana, por señalar nada más que tres, son sustancialmente diferentes en cuanto a estructura, en cuanto a capacidad de producción, en cuanto a vocación como tal agricultura; sin embargo, el mercado de esos productos agrícolas es un mercado nacional. La agricultura es algo que, evidentemente, hay que regionalizar, pero que, al mismo tiempo, tiene que estar gobernado por una política nacional.

Por otra parte, yo subrayaría también el hecho de que la provincia, la actual provincia, la criticadísima y atacadísima distribución provincial del territorio español, se ha convertido en una tradición arraigada, en una realidad profundamente arraigada entre los españoles. Llevamos siglo y medio de organización provincial. Esto va mucho más allá de la memoria de una generación. Todos los antepasados que los españoles actuales han conocido vivían ya en su provincia y tenían ya esta sensación de vinculación con la provincia. Es una utopía pensar que se puede saltar por encima de la provincia; esto hay que reconocerlo como una realidad dentro de la organización de las autonomías.

—Hay quien, de alguna manera, vuelve a hablar de federalismo.

—No tiene sentido hablar de un Estado federal. La Constitución no lo hace. El Estado federal es, históricamente, el que se forma, de manera progresiva, por la unión de entidades políticas independientes y soberanas que van cediendo parte de sus soberanías a un conjunto nuevo, que así nace y así se crea. No es éste el caso de España; es el caso de los Estados Unidos de América, o es el caso de la Confederación Helvética. No hay que engañarse con el caso de Alemania; el federalismo alemán actual es el resultado de una división del territorio que, con más o menos fundamento histórico, impusieron las fuerzas de ocupación aliadas; las fronteras entre los «länder» alemanes siguen, en gran parte todavía, las líneas divisorias de los territorios ocupados por los ejércitos de las tres potencias occidentales. Por lo tanto, no se trata de un Estado federal; se trata de un Estado con vocación de Estado regional.

Se ha empleado una palabra que es expresiva: Estado regionalizable. Bien, en esta línea nos encontramos con el modelo italiano. Veinte años largos de Constitución; veinte años tardó Italia en hacer las regiones, y se admitió desde el principio la diferencia entre unas regiones y otras. Esto no quiere decir que haya regiones de primero y de segundo grado, porque no hay que pensar que el ser más autónomo supone tener una mayor personalidad, sino que es un reconocimiento de las realidades. Yo creo que hay que ajustar las autonomías a la realidad nacional. Hace poco oía decir a un distinguido compañero mío del Senado, no perteneciente a mi partido, sino a un partido de la oposición, que quizá nuestros jóvenes constitucionalistas (así llamaba él a los ponentes, que no todos son jóvenes, pero él los llamaba así) habían ido demasiado detrás de los libros, y en algunos puntos se habían despegado de la realidad. Se habla, sin que se precise mucho en el texto constitucional, de Asambleas legislativas regionales. Efectivamente, toda realidad política tiene que tener una capacidad de dictarse normas para su funcionamiento y para la administración del territorio, pero un país con diecisiete Parlamentos, que se dispongan a legislar sobre las cuestiones generales de manera no coincidente, por no decir contradictoria, no resulta imaginable. Esa no sería una solución realista. Por otra parte, en España supondría una privación de la libertad de los españoles el dificultar los movimientos migratorios, el traslado de las personas, para el desarrollo de su vida, a otras regiones del país. Algunos catalanes, algunos catalanistas, piensan que hay que poner un límite a la inmigración a Cataluña; dentro de la unidad de Estado y de la unidad de nación, no sé cómo eso se podría hacer sin merma de los derechos básicos y fundamentales de la persona. En fin, todo esto son consideraciones que me parece que deberían ser tenidas en cuenta por las Cámaras a la hora de debatir el texto constitucional, estoy convencido de que este Título VIII de la Constitución es uno de los que va a ser modificado. Va a ser modificado en profundidad.

... como decimos los periodistas, del primer borrador de Constitución provocó alguna polémica, sobre todo en el tema de la Iglesia.

—Bueno, ya me atrevería a decir que aquella fue una filtración afortunada, y de hecho así lo ha sido, porque la opinión pública española empezó a interesarse por la Constitución, y se abrió el debate nacional. Yo creo que tan importante como el debate parlamentario es el debate nacional; por eso, estos diálogos sobre la Constitución, este plan de entrevistas tuyas y el interés del periódico por estos temas en el momento en que la Constitución se está discutiendo me parece fundamental.

—Gracias, presidente. Te recordaba yo la filtración del primer borrador a propósito del tema de la Iglesia. Tu opinión no solamente como senador, como presidente del Senado y como hombre político, sino también como hombre profundamente religioso que eres, y como católico militante, resulta especialmente valiosa y cualificada sobre ese tema. La religión ya no es la religión oficial del Estado, pero es la religión de la gran mayoría del pueblo español. ¿Cómo juzgas el tratamiento que la Constitución da a este hecho?

—Yo diría que el texto del anteproyecto, aunque sea perfectamente aceptable por los católicos, no resulta del todo satisfactorio a partir de los mismos principios de la Constitución. El Estado confesional corresponde a una época de la historia de las Iglesias que, evidentemente, para los católicos y para la Iglesia católica está superada. Se conservan los Estados confesionales en países protestantes, como el Reino Unido de la Gran Bretaña, Noruega y algunos otros, pero en un país católico no tiene sentido actualmente hablar de Estado confesional ni es tampoco una pretensión o una aspiración de la Iglesia. Hay, sin embargo, un reconocimiento del hecho religioso que está ya proclamado en la Constitución, y no se perdería nada ni supondría una violación del principio de la libertad religiosa si se reconociera el hecho social de que la Iglesia católica en España constituye una realidad singular. Es decir, yo entiendo que hay una mayoría católica en España (lo que no quiere decir que toda esa mayoría sea practicante) dentro de la cual, a su vez, hay una mayoría practicante. Pues bien; existen fórmulas de reconocimiento de ese hecho social que se pueden incluir en la Constitución. En unas declaraciones recientes yo mismo he dicho que a mí, como católico y como español, me agrada un reconocimiento explícito de la singularidad de la Iglesia católica en la vida española, junto con el respeto a todas las demás confesiones religiosas y, sobre todo, a la libertad de las conciencias de los ciudadanos para ser cristianos o no. En el texto de la Constitución no hay, sin embargo, nada que sea objetable o que pueda plantear problemas de conciencia a ningún cristiano, y concretamente a ningún católico.

—Hay un tema especialmente referido a esta Casa en la que estamos hablando: el anteproyecto de Constitución reforma profundamente el Senado. En este sentido quería hacerte una doble pregunta: primero, si tú crees que en el bicameralismo que contempla la Constitución las funciones del Senado son realmente las que puedan corresponder a una segunda Cámara o a una Cámara Alta; y segundo, si la estructura que hoy tiene el Senado va a motivar una resistencia, lógica y explicable, a que el texto constitucional pase por esta Cámara tal y como está redactado ahora, sobre todo en lo que se refiere a la composición y funciones del propio Senado.

—En el anteproyecto de Constitución el tema del Senado depende directamente del tema de las autonomías, del tema de la estructura regional, pero de tal manera que no se sabe si se ha puesto la carreta delante de los bueyes o la carreta está separada de



## «No resulta imaginable un país con diecisiete Parlamentos que legislen de manera no coincidente, por no decir contradictoria»

los bueyes. No podría haber Senado, ningún Senado, con arreglo al borrador de la Constitución, mientras no estuvieran constituidas las Asambleas regionales. Yo creo que el bicameralismo es bueno y es un elemento estabilizador del sistema político. La mayoría de las democracias estabilizadas tienen un sistema bicameral. El bicameralismo es un problema permanente. La bibliografía sobre cuáles serían las funciones ideales de la segunda Cámara en relación con la primera, o de la diferencia de función entre las dos Cámaras, llena bibliotecas y bibliotecas y es una discusión permanentemente abierta. Desde llamar al Senado Cámara Alta hasta llamarle «la Cámara humillada», como en alguna ocasión ha dicho Duverger, los adjetivos son infinitos.

Fundamentalmente hay dos conceptos de Senado y muchas posiciones intermedias. En un Estado federal, la segunda Cámara está compuesta por una representación de los Estados, o bien elegidos directamente, como los senadores norteamericanos; o bien elegidos por el Parlamento o Asamblea legislativa regional, caso de Austria; o por el gobierno de la región o Estado regional, miembro del Estado nacional, como es el caso de Alemania. Otra fórmula es la del Senado paralelo, que es el caso italiano; sería otro caso extremo: el Senado de elección directa y que, en cierto modo, es una duplicación de la Cámara de los Diputados. En medio cabe una multitud de fórmulas. Yo creo que hay un principio válido en la constitución actual del Senado, y es que se erija sobre base territorial, a diferencia de la Cámara de los Diputados, que se constituye sobre una base demográfica.

Hay otra fórmula que el anteproyecto de Constitución no contempla, pero que la ley de Reforma Política contemplaba sabiamente, y es que el colegio electoral sea la provincia. El colegio electoral provincial, por las razones que ya he señalado del arraigo de la institución provincial en el país, se corresponde con la realidad; nadie piensa seriamente en regiones que rompan los límites de las actuales provincias. Habría que introducir en la estructura del Senado el colegio provincial. Además, al ser provincial el colegio electoral del Senado y de la Cámara de representantes, hay una cierta correspondencia entre las dos Cámaras, una correspondencia complementaria. La ley de Reforma Política no es

malta en este sentido. Madrid tiene 32 diputados y cuatro senadores; en cambio, las islas Canarias tienen, me parece, trece diputados y diez u once senadores. La vocación territorial del Senado está, por tanto, explícitamente subrayada en la ley de Reforma Política.

Es posible que en otros sistemas políticos, como ocurre, por ejemplo, en Francia, se pueda ir a un Senado elegido en elección de segundo grado; una elección de segundo grado sería la hecha por los Ayuntamientos o por las Asambleas legislativas. En España eso, hoy, no es posible. Como consecuencia de nuestra propia historia de los últimos tiempos, las elecciones de segundo grado no tienen imagen democrática para ser aceptadas como unas elecciones representativas. Las instituciones en que estas elecciones de segundo grado se basarían, o son tan dispersas, tan diversas y tan heterogéneas como los municipios (unos muy grandes, otros muy pequeños), o son algo tan fluido y todavía no constituido como esas asambleas regionales. Por eso creo que el colegio provincial y la elección por sufragio universal directo y secreto son dos principios que deban regir la elección de la segunda Cámara. Y, así como es conveniente que la representación meramente demográfica de la primera Cámara tenga un elemento correctivo territorial, yo creo que el Senado puede ser elegido sobre base territorial con un correctivo demográfico. Esto es perfectamente admisible y perfectamente lógico: que no todas las provincias tengan el mismo número de senadores, como ocurre en los Estados Unidos y en Alemania.

—¿Qué opinas sobre los senadores designados y no elegidos?

—A mí me parece que no habrá razón en el futuro Senado para que hasta un veinte por ciento de los miembros de la Cámara sean designados por la Corona, si bien hay que proclamar que eso ha supuesto un enriquecimiento no sólo del Senado, sino de toda la vida parlamentaria. Hay que tener en cuenta que el Senado actual está, como tantas otras cosas en el país, en una situación de transición. Pero no habría inconveniente, pues no alteraría sustancialmente el carácter democrático de la Cámara, en incorporar un número reducido de senadores que vinieran por vías que no sean las de la elección directa. Hay muchos países que utilizan alguna fórmula para enriquecer así la composición del Senado. En Italia, por ejemplo, los ex presidentes de la República son senadores vitalicios.

—Me parece recordar que yo te había hecho una segunda pregunta que quizá suponga una invitación a meterte a profeta. Era que si tú crees que en esta Casa iba a encontrar dificultad especial la aprobación del tipo de Senado que la Constitución establece.

—Es que yo creo que el tipo de Senado que establece el anteproyecto no va a llegar, con esa misma formulación, a esta Cámara. Yo no creo que en el Senado haya un espíritu de cuerpo para defender de una manera que no sea razonable sus propias dificultades. Ahora bien: lo que ocurre es que los senadores conocen mejor que nadie lo que están haciendo y sus propias limitaciones, incluso sus frustraciones, y lo que serían capaces de hacer. A tu pregunta yo respondo: primero, cuando llegue a esta Cámara la Constitución los artículos referentes al Senado no serán los que figuran hoy en el anteproyecto; segundo, los artículos sobre estructura y funciones del Senado que vengan del Congreso de los Diputados sufrirán aquí unas modificaciones si no sustanciales sí importantes; y eso está justificado porque aquí los parlamentarios conocen por experiencia directa y más de cerca lo que esta segunda Cámara es y lo que puede llegar a ser.