

PRINCIPALS LÍNIES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL SENAT

Eliseo Aja

Catedràtic de dret constitucional
de la Universitat de Barcelona

I. La reforma constitucional del Senat

La reforma constitucional del Senat es va plantejant des de fa alguns anys, tant en la doctrina com en els sectors polítics, amb abast i objectius distints. En l'últim període els impulsos reformistes s'han accentuat, i s'han reflectit amb la inclusió de la reforma constitucional en quasi tots els programes dels partits polítics per a les últimes eleccions generals, la reforma del Reglament del Senat (11 de gener de 1994), els comentaris en els mitjans d'opinió pública i, especialment, el debat sobre la situació de l'Estat autòndmic, que va tenir lloc a la Comissió General de les Comunitats Autòndomes del Senat el 26 d'octubre, on tant el president del Govern de la Nació com la majoria dels presidents de les comunitats autòndomes es varen mostrar favorables a la reforma de la Constitució en aquest punt.

En el ple del mateix Senat es va aprovar, com a corol·lari del debat esmentat, la moció següent:

«El Senat acorda constituir, abans d'acabar el període de sessions actual, una ponència que estudiï les modificacions necessàries per integrar més adequadament la Cambra territorial en el desenvolupament de l'Estat de les autonomies definit per la Constitució espanyola, reformant-la pel que fa a la composició i a les atribucions del Senat, i sol·licitant la col·laboració del Govern i de les comunitats autòndomes, i també l'assessorament d'experts en la matèria».

Votació: 241 a favor, 5 abstencions. (Moció núm. 48. BOC, Senat, 28 de setembre de 1994).

II. Qüestions prèvies

Es tracta de reformar el Senat, per integrar-lo més adequadament a la dinàmica de l'Estat autòndmic, sense alterar les línies mestres del títol VIII de la Constitució (CE, d'ara endavant). Per tant, es deixen de banda totes les qüestions que superin la reforma de la Cambra (en la seva composició i funcions) o que qüestionin globalment l'Estat de les autonomies.

A més, es pretén aconseguir, com reflecteixen les intervencions del debat esmentat en el Senat, una reforma constitucional consensuada, que perllongui i fins i tot amplii el consens assolit en l'aprovació de la Constitució. Per això, una primera condició, ja complerta, consisteix en la composició de la ponència que estudia la

reforma, però més enllà de l'acord a què la ponència pugui arribar, s'obre una incògnita important sobre la forma de traslladar el mateix consens al Govern, al Congrés dels Diputats i a les mateixes comunitats autònomes.

Per acabar d'emmarcar la reforma constitucional del Senat convé recordar que aquesta no pot considerar-se com una panacea, que confii la resolució de tots els problemes autonòmics al futur Senat, com es va reconèixer fins i tot en el mateix debat de la Comissió General, quan també es va aprovar l'interès que s'arribi a formar una Conferència de presidents, la conveniència d'accelerar els traspassos de serveis pendents o la millora del sistema de finançament, o com es pot deduir d'altres reformes que tenen escassa relació amb el Senat i són en canvi imprescindibles per un millor funcionament de l'Estat autonòmic.

Finalment, convindria introduir un criteri metodològic bàsic, malgrat el caràcter polític de qualsevol reforma constitucional en exigir-se una coherència entre els dos punts que abasta la Moció aprovada pel Senat, la composició i les funcions de la Cambra, perquè resulta difícil entendre que la configuració d'aquest pugui realitzar-se d'una manera independent. Fins i tot, es podria afirmar que primer s'han de fixar les funcions del futur Senat i després la seva composició, per intentar que aquesta s'adeqüi a aquelles.

III. Funcions

El punt de partida consisteix a reconèixer que la reforma del Senat es fa per millorar el funcionament de l'Estat autonòmic, traslladant a les institucions centrals les opinions de les comunitats autònomes.

A la vista de les anàlisis realitzades sobre les principals deficiències de l'Estat autonòmic, en gran part coincidents, el futur Senat hauria d'abordar com a tasques principals les següents:

- a) Millorar les lleis estatals que afecten les comunitats autònomes.
- b) Impulsar la col·laboració entre les comunitats autònomes i entre aquestes i l'Estat.
- c) Perfeccionar la participació de les comunitats autònomes en la formació de la posició de l'Estat en els processos de decisions de la Unió Europea.
- d) Contribuir a la disminució de conflictes, formalitzats o no, entre les comunitats autònomes i l'Estat.
- e) Mantenir les altres competències del Senat que tenen o puguin adquirir un contingut autonòmic.

Vegem-ho breument.

1. *Participar en l'aprovació de totes les lleis, amb una posició especialment forta en aquelles que han de ser desenvolupades per les comunitats autònomes*

És palès el descontentament d'algunes comunitats autònomes per l'excessiva extensió de la legislació bàsica estatal, i també sembla convenient que un Senat de

caràcter autònom participi de manera important en les modificacions dels estatuts d'autonomia i en les lleis previstes expressament per la constitució en relació amb les comunitats autònomes, com són les contingudes en els art. 158.2 (Fons de Compensació Interterritorial) i 150 (Lleis marc, lleis orgàniques de transferències i lleis d'harmonització).

És a dir, el Senat pot mantenir la intervenció actual en les lleis generals, subordinat al Congrés, però assumiria una posició especialment forta en les lleis que corresponen a competències concurrents (lleis bàsiques de l'Estat però de desenvolupament i execució per les comunitats autònomes) i a les altres que afecten d'una manera decisiva les comunitats autònomes. Podem anomenar a aquest conjunt «lleis de contingut autònom».

El primer problema que planteja aquesta reforma és el procediment per a la qualificació d'aquestes lleis. Teòricament la referència a les competències concurrents suposa una categoria «relativament» fàcil de definir a la vista de la jurisprudència del Tribunal Constitucional. Podria assemblar-se a les anomenades «lleis federatives» a la República Federal Alemanya, que donin justament una intervenció definitiva al *Bundesrat*. Però en tot cas, la diferència de procediments legislatius exigeix un tràmit important de qualificació dels projectes i proposicions de llei. Una fórmula podria ser la qualificació inicial per qui realitza la iniciativa, la seva comunicació a les meses de les dues Cambres i, en cas de diferència, la resolució per una Comissió Mixta del Congrés i del Senat (que després es tracta amb major atenció). Una dificultat addicional pot sorgir a les lleis que només afecten parcialment les comunitats autònomes; el millor seria considerar tota la llei com de contingut autònom, en la seva globalitat; també es podria aplicar anàlogament la doctrina del Tribunal Constitucional sobre les «matèries connexes» de les lleis orgàniques, però això introduiria una gran complexitat.

Una tercera alternativa, potser la més realista, consistiria a tenir cura de la tècnica legislativa, de forma que les lleis bàsiques ho siguin completament i les lleis ordinàries no continguin preceptes bàsics, a diferència de la situació actual de normatives parcialment bàsiques. Aquesta solució, a més de facilitar la qualificació dels projectes de llei, introduiria a l'ordenament una major dosi de seguretat jurídica.

D'acord amb el que hem exposat, la posició del Senat en el procediment legislatiu ha de canviar substancialment, amb la conseqüent reforma global de l'art. 90 CE, que pot orientar-se en diferents sentits, però hauria de complir, en qualsevol cas, dues condicions: suprimir el límit temporal actual del Senat en el procediment legislatiu (de 2 mesos), o ampliar-lo notablement, i distingir dos procediments, un per a les lleis «de contingut autònom» i un altre per a la resta.

En relació amb aquesta última hipòtesi, serien possibles diverses alternatives que em limito a enunciar:

— Configurar al Senat com a cambra de primera lectura a les lleis de contingut autònom, i de segona lectura a les altres.

— Exigir la mateixa majoria del Congrés i del Senat per a l'aprovació de les lleis de contingut autònom i establir una comissió mixta per als desacords.

— Fixar una majoria molt qualificada per a l'aprovació pel Congrés, si el Senat s'hi oposa, o concedir al Senat vet absolut —sempre en les lleis de contingut autònom— si ambdues cambres no coincideixen en l'aprovació de la llei, o si la comissió mixta que intenta aconseguir un acord no l'obté.

El procediment per a les altres lleis pot ser semblant a l'actual, o fins i tot podria simplificar-se: després de l'aprovació del Congrés, les diferències del Senat requereixen majoria absoluta; o ambdues, majoria simple, però s'imposa el Congrés en segona votació. Si es pretén simplificar el procediment, es podria pensar que la Cambra que actua en segona lectura aprovi la llei en comissió amb potestat legislativa plena.

Per intentar resoldre les diferències entre les dues Cambres sobre les lleis de contingut autonòmic, tant en la qualificació inicial com en les esmenes introduïdes pel Congrés i no acceptades pel Senat, sembla adequat introduir una Comissió Mixta del Congrés i del Senat semblant a la que està prevista a l'article 74.2 CE. Aquesta possibilitat no només constituiria un remei tècnic a les diferències legislatives de les dues cambres sinó una instància d'acord molt important entre la representació general de la població, que realitza el Congrés, i la que expressi el Senat, mitjançant les comunitats autònomes.

2. *Impulsar la col·laboració entre les comunitats autònomes i entre aquestes i l'Estat.*

La col·laboració entre comunitats autònomes és molt escassa i s'ha d'impulsar de manera important, no només per un criteri elemental d'eficàcia de les administracions autonòmiques, sinó perquè l'experiència del dret comparat demostra que és la millor via per impedir l'augment de les competències estatals quan alguna matèria ultrapassa la capacitat de les comunitats autònomes per separat. No obstant això, en tots aquests anys quasi no s'han creat relacions de col·laboració entre les comunitats autònomes, probablement per un primer reflex de recolliment, després de llarg temps de centralisme, o potser també per desconeixement o desconfiança en les potencialitats de la col·laboració.

L'escassa regulació constitucional de l'art. 145.2 CE (convenis de gestió i acords de cooperació entre comunitats autònomes) ha resultat inoperant (un sol acord de cooperació en 15 anys), i fins i tot negativa perquè apareix més com un intent de control del Senat sobre les comunitats autònomes que no com un impuls a la col·laboració entre aquestes.

A la vista de la col·laboració entre *Länder* existent a Alemanya o Àustria, és fàcil pensar que les relacions entre les comunitats autònomes podrien estendre's a diversos sectors, i amb abast divers en relació amb el compromís de l'exercici de les pròpies competències (com la distinció a Alemanya i a Àustria entre convenis polítics i administratius), però en tot cas, s'ha de ser conscient que la col·laboració depèn principalment dels governs, i el paper del Senat es limitarà a impulsar-la i a afavorir-la.

Com es pot impulsar una major col·laboració des del Senat? Dependrà en bona mesura de la composició mateixa de la cambra (de la presència o no dels executius autonòmics), però en principi el Senat podria afavorir l'intercanvi sistemàtic d'informació i d'experiències entre comunitats autònomes, millorar legalment les tècniques d'assistència i auxili mutus, promoure convenis de cooperació voluntària, examinar i proposar solucions als encobriments competencials i administratius, i fins i tot, facilitar mitjans materials a les conferències horitzontals.

La col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes està sent molt més important i passa essencialment per tres tipus de mecanismes: els òrgans mixtos creats per les lleis (Consell d'Universitats, de la Funció Pública, etc.), les conferències sectorials i els convenis.

En els primers hi intervé la llei per a la seva creació i regulació (són generalment lleis bàsiques), però en la composició i en el funcionament d'aquests resulten fonamentals els governs de les comunitats autònomes que operen d'una manera exclusiva, tant en els convenis com en les conferències sectorials.

La regulació actual de les conferències sectorials i dels convenis és molt deficient i el funcionament real és irregular; la clarificació del seu règim jurídic probablement constitueix una condició prèvia a l'establiment d'unes relacions de col·laboració adequades.

A diferència d'altres estats compostos europeus, pràcticament no hi ha una regulació sobre les conferències sectorials (verticals) i els convenis, ja que els pocs articles de la Llei 30/1992 són una simple declaració d'intencions, però la millora del seu règim jurídic és difícil perquè no són competència única de l'Estat sinó que depenen també de la voluntat de les comunitats autònomes. A la vegada, les conferències sectorials horitzontals no existeixen.

En tots aquests casos, la voluntat dels executius autonòmics és decisiva, encara que també s'ha de comptar amb els parlaments autonòmics en determinats tipus d'acords que comprometen l'exercici de les competències de les comunitats autònomes. Però el problema més important consisteix a decidir si la reforma de la Constitució s'ha de portar fins a una nova disciplina d'aquestes relacions (per exemple, donant un nou contingut a l'article 145 CE).

Si s'optés per aquesta via, els elements principals per considerar serien:

a) Incloure a la Constitució la possibilitat de crear conferències sectorials i altres òrgans de col·laboració, tant horitzontal (només entre comunitats autònomes) com vertical (amb l'Estat), preveient que el seu funcionament s'ajusti a un reglament aprovat per unanimitat, pels membres de la conferència.

b) Introduir a la Constitució un règim jurídic mínim per als convenis, tant horitzontals com verticals, establint els òrgans competents per subscriure'ls; la necessitat d'autorització del parlament quan un conveni afecti la forma d'exercici de les competències o requereixi una llei per a la seva aplicació, i simple comunicació en altre cas (simple gestió administrativa); la publicació en el diari oficial, i els procediments de resolució de conflictes eventuals.

Naturalment és possible limitar-se a una reforma menys ambiciosa, que simplement prevegi les possibilitats de col·laboració. I, fins i tot, sense arribar a modificar la Constitució en aquest aspecte, el Senat podria impulsar una major col·laboració potenciant en el seu si les relacions entre comunitats autònomes en el sentit que s'ha marcat.

3. Intervenir en la resolució de les diferències entre l'Estat i les comunitats autònomes en la participació d'aquestes per definir la posició de l'Estat en les comunitats europees i assegurar l'aplicació del dret comunitari

La importància de la participació de les comunitats autònomes en la posició d'Espanya en el si de la Unió Europea (UE), l'anomenada fase ascendent de la política comunitària, és indubtable. I no es tracta només d'una consideració política, sinó d'una autèntica exigència derivada de la Constitució, perquè en altre cas l'Estat (Go-

vern Central) participa en l'adopció de decisions que corresponen a les comunitats autònomes, d'acord amb el bloc de constitucionalitat.

En aquesta línia, i després de diverses aproximacions en els últims anys, l'acord assolit el 30 de novembre de 1994 per la Comissió d' Afers Europeus, resulta un punt de partida que pot ser satisfactori per a les comunitats autònomes. L'acord distingeix diversos règims de participació de les comunitats autònomes en la formació de la posició d'Espanya, segons es tracti de competències exclusives de l'Estat, de concurrents, compartides o exclusives de les comunitats autònomes, i inclou altres previsions addicionals.

En resum, el sistema de participació significaria:

— Si la competència és exclusiva de l'Estat i les comunitats autònomes invoquen el seu interès, l'Estat n'informarà oportunament.

— Si la competència és exclusiva de les comunitats autònomes i aquestes han assolit una posició comuna, l'Estat la tindrà en compte de forma determinant per fixar-ne la posició inicial.

— En les competències compartides i concurrents, si hi ha acord entre les comunitats autònomes i l'Estat, aquest acord serà determinant per fixar la posició inicial de l'Estat.

— En els dos últims supòsits, si la posició de l'Estat experimentés variació substancial com a conseqüència de la negociació, l'Estat consultarà les comunitats autònomes per adoptar una nova posició, si els terminis ho permeten, i en tot cas els informarà de les raons de la seva variació.

— En cas d'augment de despeses o de disminució dels ingressos, la posició comuna de les comunitats autònomes es consensuarà amb la de l'Estat.

— Quan les comunitats autònomes no assoleixin una posició comuna, l'Estat prendrà coneixement dels arguments expressats.

Aquestes línies de participació semblen bastant correctes, encara que presenten dos problemes. El primer rau en el baix rang de l'acord, perquè tractant-se d'una decisió de la més gran importància, pràcticament de caràcter constitucional perquè modifica el règim de l'exercici de les competències, es recull únicament com a acord d'una conferència que, a la vegada, poseeix un escàs relleu institucional. Des de la perspectiva de la col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes, és un bon exemple de les deficiències que presenta la seva regulació.

El segon problema, que ens porta a tractar-lo en relació amb el Senat, consisteix en l'absència de previsions per a les eventuais diferències d'opinió entre l'Estat i les comunitats autònomes, tant si fan referència a la qualificació del tipus de competència —que determina el grau de participació— con si es tracta d'un eventual incompliment de les obligacions que s'imposen a l'Estat i a les comunitats autònomes en les distintes competències. Aquest tipus de controvèrsies difícilment poden portar-se al Tribunal Constitucional, entre altres raons pels termes temporals de les seves decisions, i han de posseir algun mecanisme diferent de resolució.

No sembla lògic que en el cas de diferències resolgui l'Estat, perquè actuaria com a jutge i com a part, i tampoc no s'entreveu cap altre remei arbitral específic. En la línia de la reforma constitucional alemanya de 1993, aquesta funció podria atribuir-se al futur Senat, si aquest es troba integrat per representants de les comunitats autònomes, però tampoc no és gaire realista pensar que podria prescindir-se del Congrés i del

Govern. Segurament s'hauria de plantejar la formació d'un òrgan mixt Govern, Congrés, Senat, al qual li podrien correspondre les funcions següents:

— Resoldre les diferències entre les comunitats autònomes i el Govern sobre la naturalesa de la competència de l'assumpte comunitari, que determina la forma de participació respectiva en la fixació de la posició de l'Estat davant les comunitats europees.

— Decidir, en cas de controvèrsia entre comunitats autònomes, sobre els aspectes procedimentals de l'adopció de la posició comuna.

— Estudiar i adoptar mesures quan es plantegin denúncies per incompliment de les seves obligacions, tant del Govern com de les comunitats autònomes.

— Intervenir en els conflictes eventuais entre l'Estat i les comunitats autònomes sobre l'aplicació del dret comunitari, sense perjudici de les facultats respectives per acudir a la via jurisdiccional.

4. *Contribuir a la disminució de conflictes, formalitzats o no, entre les comunitats autònomes i l'Estat*

Encara que el nombre de conflictes de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes hagi disminuït en els últims anys (el manteniment d'aquests hauria col·lapsat el sistema autonòmic), el volum continua essent important. La participació de les comunitats autònomes en l'elaboració de les normes estatals, mitjançant el Senat, pot contribuir per si mateix a reduir els conflictes però, fins i tot així, continuaran havent-hi.

La reforma del Reglament del Senat de 1994 va ser conscient del problema i va atribuir a la CGCCAA en el seu nou article 56.f): «Ser informada pel Govern dels procediments formalitzats davant el Tribunal Constitucional contra normes o actes de les comunitats autònomes, i rebre informe periòdic del Govern en relació amb la conflictivitat entre l'Estat i les comunitats autònomes».

Un Senat legitimat pel seu caràcter autonòmic podria intervenir per intentar evitar el plantejament dels conflictes de competències, però això requereix una informació prèvia a la formalització del conflicte, que provingui tant de l'Estat com de les comunitats autònomes.

En conseqüència, podria imaginar-se un tràmit perquè tant l'Estat com les comunitats autònomes informin el Senat en relació amb la voluntat de plantejar un conflicte de competències davant el Tribunal Constitucional. Conegut el problema amb temps suficient, el Senat podria arbitrar instruments per intentar evitar el conflicte, mitjançant l'acord de les parts implicades.

Una altra forma important de millorar les relacions entre administracions consisteix a resoldre els «conflictes latents», no plantejats formalment, però que a la pràctica dificulten l'exercici de les competències pròpies per renúncia de l'altra instància. Un exemple freqüent és la reticència a traslladar informació.

5. *Altres competències del Senat que tenen o poden adquirir un contingut autonòmic*

El Senat ja desenvolupa actualment altres competències connectades amb les comunitats autònomes, o té una posició especial per aquesta raó (per exemple, en l'apro-

vació de la Llei del fons de compensació interterritorial). Es tractaria de resituar les competències esmentades entre les noves funcions més globals. O bé d'adaptar reglamentàriament a la seva nova posició les facultats generals, com el nomenament de quatre magistrats constitucionals o altres nomenaments, que podrien aportar una «sensibilitat autonòmica» al funcionament de les institucions generals.

III. El fet diferencial

És consubstancial a l'Estat autonòmic, però no es reflecteix igualment en totes les dimensions de l'actuació de les institucions.

En el futur Senat pot recollir-se la regulació del Reglament actual sobre l'ús de les llengües cooficials a les comunitats autònomes, que s'ha demostrat positiu en el debat del Senat esmentat, el setembre de 1994. Igualment s'hi poden incloure altres aspectes concrets, especialment com a formes de col·laboració entre comunitats autònomes amb característiques diferencials comunes.

Però potser resulti més important el reconeixement constitucional més explícit del caràcter de l'Estat autonòmic, en termes semblants als següents:

«El Senat respectarà en les seves actuacions el fet diferencial reconegut en els estatuts d'algunes comunitats autònomes, i també la igualtat jurídica de totes elles».

IV. Composició

1. *Les alternatives principals*

En les intervencions dels ponents constituents i dels presidents de les comunitats autònomes davant la ponència que estudia la reforma constitucional del Senat (primers mesos de 1995), la immensa majoria s'ha mostrat favorable a la formació del Senat a partir de les institucions de les comunitats autònomes, ja sigui de les assemblees o dels governs, o d'ambdós. La discrepància principal es troba en el manteniment o no d'una part de senadors elegits directament per la població.

També han aparegut diferències sobre el nombre de membres del Senat i els criteris per a la ponderació del repartiment entre comunitats autònomes i la possible exigència als senadors de la condició de parlamentari autonòmic.

2. *Adaptar la composició a les funcions que ha de complir*

Més que seguir algun model comparat (alemany, austríac, suís...), o disputar sobre els avantatges dels diferents tipus de representació, convindria adaptar la composició del nostre Senat a les funcions que ha de complir.

Recordem que eren essencialment cinc:

— La participació en la legislació de l'Estat amb contingut autonòmic: afecta tant els parlaments com els governs de les comunitats autònomes.

— Impulsar la col·laboració entre comunitats autònomes i amb l'Estat (conferències sectorials, convenis i òrgans mixtos): afecta principalment els governs, però també els parlaments pel fet que alguns convenis necessiten autorització parlamentària.

— La resolució de diferències entre l'Estat i les comunitats autònomes en qüestions de la UE: afecta principalment els governs en tota la gestió ordinària, però pot requerir la posició dels parlaments en les grans reformes.

— Contribuir a disminuir els conflictes de competències: correspon essencialment als executius, però els parlaments poden tenir intervenció quan el conflicte recau sobre una llei.

— Les funcions generals i els nomenaments que corresponen al Senat són generalment paral·lels amb el Congrés, i per tant, posseeixen més aviat caràcter parlamentari.

En conjunt, sembla clar que un futur Senat millor integrat en l'Estat autònom s'ha de formar a partir dels governs i dels parlaments de les comunitats autònomes. D'acord amb el caràcter respectiu, els governs aportaran capacitat d'impuls normatiu i coneixement de l'administració. Els parlaments aportaran pluralisme polític i coneixement de les necessitats legislatives de les comunitats autònomes.

3. *La multiplicitat de solucions possibles a partir del criteri anterior, de representació mixta de parlaments i governs de les comunitats autònomes*

Sembla unànime l'opinió que els presidents de les comunitats autònomes puguin assistir i intervenir en el Senat sempre que ho considerin convenient, sense necessitat de posseir vot.

A les compareixences també és majoritària la idea que la representació dels parlaments sigui proporcional a la força política dels grups parlamentaris autònoms.

La participació de l'executiu pot ser directa o indirecta. Aquest últim cas si dins dels senadors de cada comunitat autònoma s'inclou un o dos membres del govern, com a tals o com a part de la majoria parlamentaria. De forma directa, si s'exigeix a un o dos senadors de cada comunitat autònoma la condició de conseller. A la vegada, es podria intercanviar el conseller segons la naturalesa del debat previst, i fins i tot complementar-se amb l'existència d'un delegat permanent del govern de cada comunitat autònoma amb categoria de conseller, que resultaria útil per coordinar sistemàticament les relacions Senat-govern de la comunitat autònoma.

Amb els criteris anteriors, hi pot haver diverses alternatives. La més senzilla seria dos consellers per cada comunitat autònoma, més un nombre comú mínim de parlamentaris per cada comunitat autònoma i un altre nombre variable segons la població, que en conjunt permetin la representació plural de les diverses forces polítiques autònoms. Per exemple:

2 consellers per comunitat autònoma	Total 34
4 parlamentaris per comunitat autònoma	Total 68
Més 1 per milió d'habitants	Aprox. 60

En total, al voltant de 160 senadors. Per comunitats autònomes, es mourien entre 7 per a Astúries o Balears i 13-14 per a Catalunya i Andalusia.

Conscientment s'eviten més detalls de la distribució, que serien fàcils d'exposar, perquè la fixació d'aquest correspon a una fase posterior del procés de reforma.

En canvi, sí que s'ha de subratllar el refús de senadors elegits directament per la població, que s'ha defensat davant la ponència per diversos constituents i presidents

autonòmics, perquè no es veu com evitarà els inconvenients que ha tingut fins ara. Hem de recordar que el Senat actual es basa justament en aquest tipus de representació, i amb aquesta s'ha arribat a la crisi de la cambra.

L'explicació és que la legitimitat d'una institució no depèn necessàriament de l'elecció directa (a ningú no se li ocorreria pensar en aquest tipus d'elecció per als magistrats del Tribunal Constitucional, sinó de la coherència entre les seves funcions i la seva composició, que inclou el sistema d'elecció o designació dels seus membres.

4. *El caràcter del futur Senat*

Si el Senat pretén integrar-se més adequadament en el desenvolupament de l'Estat autonòmic, haurà de ser una cambra bastant tècnica, els membres de la qual coneguin els problemes de les comunitats autònomes i, per tant, estiguin lligats a les dinàmiques dels governs o dels parlaments autonòmics.

Per aquesta raó, si els senadors no fossin consellers o parlamentaris s'hauria d'establir nexos de comunicació amb aquelles institucions autonòmiques, per garantir la transmissió correcta dels interessos i de les opinions de les comunitats autònomes a les Corts Generals.

Nota bibliogràfica:

Les contribucions més recents sobre la reforma del Senat es poden veure en el llibre col·lectiu *La reforma del Senado*, Madrid, 1994, CEC. També J. A. Portero Molina, «Contribución al debate sobre la reforma del Senado», *REP* 1995, núm. 87, i en el meu article «El Senado autonómico, entre la reforma reglamentaria y la reforma constitucional», a E. AJA, Dtor., *Informe Comunidades Autónomas*, 1993, Barcelona, 1994, vol. I, pàg. 560-580.