

RECENSIONS I NOTÍCIA
DE REVISTES

1. RECENSIONS

Albertí Rovira, E., *et al.*, *Ante el futuro del Senado*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1996, 586 pàg.

La institució del Senat no compleix, amb la seva configuració actual i segons l'opinió generalitzada, les funcions pròpies d'una cambra de representació territorial. Són nombrosos els treballs que la doctrina, a partir d'aquesta consideració, ha elaborat en relació amb el Senat, iniciats molt poc després del naixement d'aquesta cambra.¹ Aquests estudis s'han intensificat des que va començar a prendre cos la reforma de la institució tan sovint reclamada.² En aquest marc apareix l'obra *Ante el futuro del Senado*, que és fruit de la publicació del conjunt de ponències presentades al *Seminari* organitzat per l'Institut d'Estudis Autonòmics sobre aquesta institució, els dies 4 i 5 de juliol de 1995, amb un informe previ d'Enoch Albertí. Conjugades totes dues parts, l'obra presenta l'estat de la qüestió de la institució del Senat des del punt de vista normatiu i de la pràctica parla-

mentària, i també les diverses posicions existents en la doctrina sobre la seva configuració.

Assenyalava a l'inici que el Senat actual no pot assumir amb eficàcia la representació de les comunitats autònomes. D'una banda, la seva composició reflecteix un fort desequilibri entre els senadors designats directament sobre una base provincial (208) i els que nomenen les comunitats autònomes per mitjà dels seus parlaments (48). A això cal afegir que, malgrat la seva procedència diferent, les funcions i la posició de tots els senadors són essencialment les mateixes i que en la formació dels grups parlamentaris s'imposen els criteris partidistes.

Quant a les funcions, la Constitució espanyola configura un bicameralisme imperfecte, en col·locar el Senat en una situació de subordinació respecte del Congrés. En relació amb la funció de

1. Per exemple, Aja, E., «Por un Senado de las nacionalidades y regiones», a Trujillo, G., *Federalismo y regionalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979.

2. Solament com a exemple: Aja, E., «La Comunitàdes Autònomas y la reforma del Reglamento del Senado», RVAP, núm. 35 (II), 1993, i «El Senado autonómico, entre la reforma reglamentaria y la reforma constitucional», a E. Aja (dir.), *Informe Comunitàdes Autònomas 1993*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1994; diversos autors, *La reforma del Senado*, Senat-Centre d'Estudis Constitucionals, Madrid, 1994, i «La reforma del Senado», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 3, 1991; Ripollés Serrano, R., «La funcionalidad del Senado en el Estado de las autonomías», REDC, núm. 37, 1993.

control parlamentari, la prevalença del Congrés és aclaparadora, per la seva reserva exclusiva dels mecanismes en els quals es manifesta l'existència o no de la confiança entre el Govern i el Parlament. Quant a la funció legislativa, l'articulació de les discrepàncies entre ambdues cambres se salda clarament a favor del Congrés, i té el seu màxim exponent en l'article 90 de la Constitució. Aquesta circumstància no queda compensada amb els supòsits en els quals es concedeix un protagonisme més gran al Senat. En efecte, els casos en què la Constitució preveu una participació major d'aquesta cambra —en relació amb el Fons de Compensació Interterritorial, les lleis d'harmonització, els acords de cooperació entre comunitats autònomes i la intervenció forçosa de l'Estat en una comunitat autònoma— són o molt concrets o bastant excepcionals.

Això determina que la institució del Senat aparegui descrita sovint com una cambra reiterativa del Congrés i d'escassa utilitat. Per això no sorprendrà que el consens sobre la necessitat de la reforma del Senat sigui alt. En canvi, no és tan àmplia la coincidència en relació a la manera com cal abordar la nova regulació, cosa que tampoc no és sorprenent.

La reforma del Senat està en curs i no se sap ni quan ni com s'esdevindrà la seva plasmació definitiva. No obstant això, sí que s'ha de parlar d'una concreció normativa d'aquest procés, com és la resultant de la reforma del Reglament de la cambra alta.

La reforma reglamentària del Senat es va acordar de forma definitiva l'11 de gener de 1994. L'inici d'aquest procés és bastant més llunyà. En efecte, cal remuntar-se al 1989, quan, el 20 de desembre, el Ple del Senat va adoptar una moció en la qual s'instava la creació d'una ponència a la Comissió de Regla-

ment que formulés una proposta de reforma del Reglament de la cambra per potenciar les funcions de representació territorial. La ponència, un cop constituïda, va acordar els elements bàsics que hauria de tenir la reforma i, després de dos anys de treballs i nombroses consultes a experts i a les comunitats autònomes, va elaborar una proposta (BOCG, sèrie II A.17.a, de 10 de febrer de 1993), que va tenir en compte el Ple de la cambra el 24 de febrer. La dissolució de les Corts el 13 d'abril de 1993 va provocar la caducitat de la proposta, si bé va ser adoptada totalment en la cinquena legislatura. El Ple va aprovar la reforma en sessió extraordinària celebrada l'11 de gener de 1994, amb els vots a favor de tots els grups de la cambra tret del grup de senadors nacionalistes bascos, els quatre senadors d'Unió Democràtica de Catalunya (del grup de Convergència i Unió) i un senador d'Eusko Alkartasuna.

Aquesta reforma ha estat qualificada sovint com un assaig previ de la modificació de la norma fonamental, al marge de la seva utilitat intrínseca. El mateix any de la reforma reglamentària es va aprovar una moció al Senat, en el debat sobre l'Estat de les autonomies de 28 de setembre de 1994, que acordava la constitució d'una ponència per a l'estudi de la reforma constitucional abans d'acabar el període de sessions. El 21 de novembre de 1994 es va crear la ponència d'estudi per a la reforma constitucional del Senat, que va iniciar els seus treballs amb les compareixences dels ponents de la Constitució, els presidents de les comunitats autònomes i d'experts. Altre cop aquestes activitats van ser interrompudes amb la dissolució de les Corts Generals. Els treballs de la reforma s'han reprès en la legislatura actual i ara es troben a la ponèn-

cia constituïda en el marc de la Comissió especial per a l'estudi de la reforma constitucional del Senat. A ningú no es pot amagar que si es modifica el text constitucional serà a conseqüència d'una decisió de caràcter polític, que exigirà una gran dosi de consens entre les forces polítiques. Caldrà atènyer-se, per tant, al que resulti d'aquestes circumstàncies.

L'obra comentada, com ja s'ha indicat, compta amb dues parts clarament diferenciades, que són l'informe de treball previ i els treballs particulars de cada un dels ponents. La primera té un caràcter més descriptiu que la segona, si bé no únicament, ja que amb freqüència s'acompanya de la valoració de l'autor. Aquest informe es divideix en dues grans seccions, dedicades respectivament a l'estudi del Senat espanyol i a l'estudi d'aquesta institució en dret comparat.

La primera d'elles és de gran interès perquè constitueix una magnífica exposició de l'evolució del Senat des del procés constituent fins a l'actualitat i de manera especial després de la reforma reglamentària de 1994.

L'estudi no solament se centra en el dret positiu —configuració del Senat en la Constitució i en el seu Reglament— sinó que també tracta les perspectives de la reforma constitucional. Aquest darrer aspecte és abordat a partir de condicionants tan seriosos com els derivats de la Constitució, les posicions dels diversos partits polítics —tant respecte a les funcions que hagi de complir el Senat futur com a la seva composició— i els ensenyaments de l'experiència de la reforma reglamentària. Totes dues perspectives de l'estudi permeten al lector un ampli coneixement de l'estat de la qüestió. Contribueix a donar aquesta àmplia visió la

inclusió de les posicions dels protagonistes de la vida política en relació amb la regulació de la composició i les funcions de la cambra.

Com s'ha indicat i com insisteix també l'autor de l'informe, la modificació del Reglament del Senat ha de servir d'experiència de la qual es poden derivar ensenyaments per a una futura reforma constitucional.

El nucli essencial de la reforma reglamentària és la previsió de la Comissió General de les Comunitats Autònomes, que ha de canalitzar-ne la presència d'aquestes al Senat i la participació en els treballs de la cambra. Els seus elements que, segons el parer de l'autor, més influència poden tenir en l'ordenació futura del Senat són els següents: la participació dels governs autonòmics; les funcions informatives, consultives, de debat i proposta, i la inclusió de la possibilitat de l'ús de les llengües també oficials en diverses comunitats autònomes.

Com es destaca al llibre, les limitacions constitucionals de la reforma produïda impliquen també límits quant als ensenyaments que pugui aportar a una futura modificació de la norma fonamental. Però no hi ha dubte de la bondat de l'experiència amb vista a aquest possible procés futur. N'hi haurà prou amb recollir aquí una de les conclusions extretes per l'autor en relació amb aquesta qüestió. Una peça clau d'aquest Senat representant de les comunitats autònomes hauria de ser la seva participació en el procediment legislatiu en relació amb les lleis que d'una manera o altra afecten les comunitats autònomes. En relació amb aquest aspecte, la Comissió General té atribuïda la funció d'emetre un informe sobre el contingut autonòmic de les diverses iniciatives parlamentàries (art. 56. b del Reglament

del Senat). L'autor indica que, de la pràctica parlamentària, s'ha derivat que aquell informe ha tingut un caràcter diferent segons si es tractava de mocions o d'iniciatives legislatives. En el cas de les primeres, sembla que el dictamen expressa la posició de la Comissió. Quan es tracta d'iniciatives legislatives, la Comissió tendeix a ser la via per la qual s'expressen els òrgans autonòmics que hi participen. En tot això cal tenir en compte els vaivens de la pràctica parlamentària. Doncs bé, en l'exercici d'aquesta funció —directament connectada amb la participació del Senat en el procediment legislatiu— s'han detectat ja algunes deficiències com les referides a la brevetat dels terminis previstos.

El factor temps apareix sempre com l'espasa de Damocles del Senat. Amb la cambra alta, la Constitució és extraordinàriament exigent, al contrari que amb els altres subjectes que intervenen en el procediment legislatiu: el Govern o la cambra baixa poden tramitar un projecte o una proposició de llei en el temps que els plagui. Però, a la Comissió General, se li limita el termini per emetre l'informe a uns quinze dies a la pràctica. Indica l'autor que això ha estat compensat, en part, per la transformació del procediment. S'han introduït dues novetats no previstes en la norma: la delegació de la funció en una subcomissió formada per la Mesa i la Junta de Portaveus i la creació de la figura del relator, encarregat de la preparació dels projectes d'informe que se sotmeten a l'aprovació de la Comissió.

A l'obra s'indica que la funció que el Senat ha d'acomplir com a plataforma de participació de les comunitats autònomes en el procediment legislatiu estatal exigiria evitar en una futura regulació les limitacions en el temps que tan

indefectiblement apareixen unides a la institució del Senat.

Resulta clara, doncs, la virtualitat de la reforma del Reglament del Senat com a experiència prèvia a la reforma constitucional, tant per a la possible acollida normativa de la pràctica parlamentària, font d'excepcional importància en el dret parlamentari, com per a la correcció dels defectes que es posen de manifest.

L'anàlisi del Senat espanyol es completa amb tres annexos. Aquests es dediquen, respectivament, al Senat en el procés constituent (es recull l'evolució dels preceptes constitucionals referits al Senat al llarg d'aquest procés), els textos de reforma del Senat (el definitiu i el de la proposta de reforma de 19 d'octubre de 1993) i la bibliografia espanyola sobre la institució.

La segona part de l'Informe previ es dedica a l'anàlisi de les segones cambres en els estats compostos i comprèn les d'Alemanya, Àustria, Bèlgica, Suïssa, els Estats Units, el Canadà i Austràlia. En aquest ventall de països, a partir d'una estructura territorial descentralitzada, les seves segones cambres compleixen una funció de representació de les entitats polítiques territorials. En ells es constaten, lògicament, tots els models possibles, tant en relació amb la composició com amb les funcions.

L'estudi dels models comparats no es fa de forma aïllada, sinó que cada institució s'emmarca en el seu context polític i constitucional. Així, a l'anàlisi de cada una de les cambres objecte d'atenció s'aplica el mateix esquema. En primer lloc es fa una anàlisi històrica de la institució. Posteriorment s'examinen la composició i les funcions del Senat. Aquests dos últims elements provenen d'una voluntat externa a la cambra amb un caràcter general, ja que normalment els imposa la Constitució. A continua-

ció s'estudia l'organització i el funcionament de la cambra, àmbit on és més determinant la seva voluntat, ja que les normes que es refereixen a aquests temes es troben comunament en el Reglament parlamentari. Després d'aquests elements de dret positiu s'afegeix, en últim lloc, una secció que s'ocupa del debat existent en cada país sobre la institució, i s'assenyala, en el seu lloc, les propostes de reforma existents.

Des d'una perspectiva estrictament formal, el tractament més extens és el que es dedica al *Bundesrat* alemany, cosa que es justifica per la seva proximitat a la nostra tradició juridicopública i també per la importància intrínseca d'aquest òrgan en el sistema constitucional alemany, en el qual ocupa una posició clau. És cert que un bon nombre d'autors pensen en aquesta cambra a l'hora de tractar la reforma del Senat espanyol, tot i que, com indica l'informe, sembla haver-se'n descartat una composició similar, pel que es dedueix de les posicions mantingudes pels presidents de les comunitats autònomes. La succinta anàlisi del Senat canadenc en tracta simplement la composició i funcions amb una breu introducció històrica.

En l'anàlisi es conjuguen la precisió i el rigor amb què es tracten els temes, amb la claredat i brevetat que les característiques d'aquest document requereixen, superant àmpliament les exigències d'un treball d'aquest caràcter.

La segona part del llibre es compon de les ponències presentades al *Seminari*. Aquestes es refereixen a aspectes concrets que planteja la reforma de la institució i que en principi hauran d'aparèixer reflectits en una futura normativa.

Malgrat la importància que té l'element de la composició, el *Seminari* es va dedicar íntegrament a les funcions

que ha d'exercir el futur Senat i a l'articulació del fet diferencial a la cambra alta. No obstant això, l'estreta imbricació entre les funcions de la cambra i la seva composició va determinar que les referències a la cambra fossin freqüents tant en les ponències com en els debats posteriors.

El primer bloc temàtic es refereix a la configuració de la participació del Senat en el procediment legislatiu. La posició desigual del Senat actual en la funció legislativa general deriva de les regles de l'article 90 de la Constitució. Aquest limita la participació d'aquesta cambra en el procediment legislatiu —evidentment, al marge de la iniciativa legislativa del Senat—, al refús frontal del text o al plantejament de modificacions parcials. A això cal afegir la previsió d'uns terminis que impedeixen a la pràctica l'estudi adequat de la norma i la relativa facilitat amb què el Congrés pot superar les modificacions o oposicions del Senat. Els casos en què el Senat adquireix un major protagonisme, vinculats a l'afectació del projecte a les comunitats autònomes, no han comportat un augment de les potestats del Senat, ja que, tret de la citada aprovació del Fons de Compensació Interterritorial i a l'autorització dels convenis, es tracta de situacions excepcionals com la de l'aprovació d'una llei d'harmonització, o molt excepcionals, com el supòsit de l'article 155 de la Constitució.

El nucli de les dues ponències que conformen el primer bloc és si cal continuar mantenint una posició de subordinació de la cambra alta, o bé cal modificar aquesta posició en relació amb les lleis que afecten les comunitats autònomes. Ambdós ponents sostenen posicions diferents. López Guerra es manifesta en contra de modificar les regles de l'article 90 de la Constitució. Entén

que donar un major protagonisme al Senat comportaria contradir el principi democràtic de l'article 1 de la Constitució.

Luis Aguiar fa un pas més i planteja una proposta de reforma en relació amb la participació del Senat en el procediment legislatiu. En ella es concediria la màxima intervenció al Senat en les normes que qualifica de «lleis de desplegament autonòmic», l'aprovació de les quals pogués vetar el Senat. L'àmbit d'aquestes lleis serien les orgàniques de modificació dels estatuts d'autonomia i les de l'article 150 CE, excloent-ne les lleis bàsiques. Altres normes on hauria de tenir lloc la intervenció del Senat són les de «contingut autonòmic», la concreció de les quals podria correspondre a la Comissió General de les Comunitats Autònomes (seguint, doncs, la funció que el Reglament del Senat li encarrega en l'article 56.b). La intervenció del Senat es plasmaria en l'emissió d'un dictamen, el destinatari del qual seria el Ple del Congrés, que l'estudiaria en la deliberació del text de la norma proposada. La major flexibilitat en la determinació d'aquest segon tipus de normes es deriva, com pot observar-se, del fet que la participació del Senat és molt més modesta i, per tant, en principi hauria de causar un menor nombre de problemes.

El segon bloc de conferències se centra, segons el títol, en el paper que podria complir el Senat en les relacions de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes. A la primera intervenció, feta per Rubio Llorente, es fa una valoració general dels diferents aspectes que planteja la possible reforma del Senat, davant la qual es manté una posició molt escèptica.

Més directament referida a la participació del Senat en les relacions de col·

laboració és la ponència d'Eliseo Aja. Hi defensa la tesi de la necessitat de reforma de l'art. 145.2 de la Constitució, que estableix el règim de comunicació a les Corts Generals o de la seva autorització per als convenis signats entre comunitats autònomes. Es posa èmfasi en les deficiències actuals de la col·laboració a l'Estat autonòmic, de manera patent la de caràcter horitzontal, per posteriorment exposar les potencialitats del Senat com a impulsor d'aquestes relacions. Aquesta funció pot derivar del major «contacte» que podrien tenir les comunitats autònomes entre elles a través del Senat, que pot promoure un major intercanvi d'informació, negociació, promoció de convenis, etc. En relació amb la composició de la cambra —de la qual dependran les funcions que pugui complir— es manifesta a favor d'una designació compartida pels governs i parlaments de les comunitats autònomes.

Un caire diferent pren la dissertació de Gumersindo Trujillo. Malgrat que els títols de les dues conferències poguessin fer pensar en una coincidència en l'objecte —sobre la col·laboració a l'Estat autonòmic—, en aquesta segona la col·laboració es tracta des de la perspectiva de les relacions bilaterals i, en concret, en la possible articulació dels fets diferencials a la cambra alta. L'autor també expressa la seva opinió sobre algunes de les propostes dels presidents autonòmics en les seves compareixences a la ponència constitucional del Senat.

Un dels elements clau per al desenvolupament de l'Estat de les autonomies és la participació de les comunitats autònomes en la formació de la voluntat estatal en els afers relatius a la Unió Europea, tema que centra el tercer bloc d'intervencions. Sembla que la institu-

ció del Senat hauria de complir un paper en aquest àmbit o, com a mínim, això es desprèn del que manté tant la majoria de la doctrina com els representants de les forces polítiques.

El primer ponent, Pérez Tremps, fa, en primer lloc, una anàlisi de la situació actual del model espanyol d'articulació de les relacions entre Estat i comunitats autònomes en matèria europea i dels condicionaments tècnics i polítics que se'n deriven. Després tracta la qüestió de les possibilitats del Senat davant la Unió Europea. Per a l'autor, la participació de les comunitats autònomes en els debats comunitaris en el marc de les delegacions espanyoles hauria de continuar duent-se a terme a través de les conferències sectorials, a causa de l'alta especialització de la política comunitària. No obstant això, el Senat podria complir nombroses tasques en aquest aspecte: fixació de grans línies, actuacions de seguiment de l'actuació estatal en les institucions comunitàries, estudis previs, nomenaments institucionals, recepció d'informació, posició especial en la funció legislativa en el desplegament del dret comunitari, etc.

La intervenció de Punset Blanco està dedicada en gran part a repassar models comparats, i també les diferents formes de designació, i es decanta per l'originada en els parlaments autonòmics de manera proporcional. A la part final defensa el manteniment de les funcions actuals del Senat i el desenvolupament de la participació de les comunitats en el procés formatiu de la voluntat estatal en els afers comunitaris en les conferències sectorials. Francesc de Carreras, en la seva ponència, fent una anàlisi més genèrica acaba defensant el Senat com l'espai adequat per a la participació de les comunitats en les decisions de la

Unió Europea en les seves diverses manifestacions.

Finalment, l'últim apartat del llibre es dedica a la disjuntiva uniformitat-diversitat en la posició de les comunitats autònomes al Senat. El primer ponent, Argullol, defensa la asimetria i l'heterogeneïtat com a elements propis del sistema autonòmic, cosa que hauria de quedar reflectida en el Senat, i suggereix alguns aspectes, com ara la representació diferent o la possibilitat de constituir grups parlamentaris territorials al Senat. Això últim ja ho preveu l'actual Reglament del Senat des que es va aprovar, tot i que integrats en els grups parlamentaris de formacions polítiques i amb molt poca funcionalitat pràctica, encara que, als proposats, ara se'ls conferirien unes facultats d'intervenció més àmplies.

Francisco Tomás y Valiente, en la seva intervenció, examina alguns aspectes en els quals es manifesta la diversitat entre les comunitats autònomes i proposa algunes vies que ho reflecteixin a la cambra alta, com la vinculació dels senadors no solament a la comunitat sinó també a les seves peculiars estructures territorials i l'ús al Senat de les llengües diferents de l'espanyol, també oficials en algunes comunitats autònomes. Una altra manifestació podria ser que les comunitats afectades per una iniciativa del seu interès exclusiu podrien tenir un major protagonisme en aquests casos.

Finalment, Castells Arceche, en la seva intervenció, exposa en primer lloc i de forma breu el model de Senat que defensa: designació de senadors pels parlaments autonòmics i, funcionalment, cambra de primera lectura de la normativa de contingut autonòmic. Després d'això assenyala la plasmació que hauria de tenir l'articulació dels fets diferencials —reconeguts constitucio-

nalment— en el Senat. Així, pel que fa a l'estructura de la cambra, en relació amb les qüestions que afecten una comunitat autònoma quant a expressió del fet diferencial, els seus senadors haurien de poder reunir-se i adoptar acords de forma conjunta. Quant al funcionament del Senat, proposa la possibilitat que aquest conjunt de senadors o, si escau, un grup territorial —la creació del qual considera desitjable tot i que difícil per la preeminència dels criteris partidistes—, poguessin tenir un dret de vet sobre projectes legislatius. La decisió final correspondria al Ple del Senat, encara que s'hauria de reconèixer a aquest col·lectiu de senadors legitimitat per impugnar davant el Tribunal Constitucional el text aprovat definitivament. També es proposa un major protagonisme de les comunitats amb fet

diferencial reconegut constitucionalment en la proposta de candidatures a òrgans constitucionals.

El tractament sectorial dels temes en aquesta segona part del llibre impedeix una reflexió més àmplia sobre el que ha de ser la conformació global del Senat en el seu conjunt. La determinació de forma integral de la composició i les funcions del Senat dependran de la configuració politicofuncional que se li vulgui donar. Tornem a l'afirmació del principi: l'obra proporciona una visió de les diverses peces que han de formar el trencaclosques final, la construcció del qual està en curs i té un final imprevisible, a causa de la influència que hi exerceixen les posicions de les diferents forces polítiques.

M. Jesús Larios

Posada Herrera, José, *Veinticinco discursos y un prólogo*, col·lecció «Clásicos Asturianos del Pensamiento Político», Oviedo, 1997. Estudi preliminar de Francisco Sosa Wagner.

És una opinió generalitzada, i certa, que al nostre país falta una història administrativa completa del segle XIX. Però també és cert que en els darrers anys s'han realitzat aportacions d'un valor extraordinari sobre aquest període de la nostra immediata història comuna. En són un bon exemple les aportacions que s'han fet més recentment: el llibre del professor Nieto sobre la regència de Maria Cristina i el treball del professor Sebastián Martín Retortillo sobre Alejandro Oliván.

Dins aquest esforç per recuperar la nostra història mereix un lloc molt destacat el professor Sosa Wagner. Animat per una passió evident per l'objecte del seu estudi, i molt ben preparat per esco-

metre el seu objectiu, gràcies al domini de l'idioma amb què exposar el fruit de les seves investigacions i el coneixement de la matèria sobre la qual centra els seus estudis, el catedràtic de la Universitat de Lleó ens ha ofert en els darrers anys tres aportacions d'indubtable valor centrades en la figura de Posada Herrera.

Gràcies a Sosa Wagner hem pogut tenir accés a una edició facsímil del volum quart de les *Lecciones de Administración* de José Posada Herrera, lliçons dedicades a l'estudi de la beneficència pública (edició facsímil d'Oviedo, 1995) i hem pogut gaudir amb la biografia singular de l'esmentat Posada Herrera, en la redacció de la qual són palesos els profunds coneixements his-