

HIPÒTESI PER A UNA REFORMA DEL SENAT

Luis Bouza-Brey

Professor de Teoria de l'Estat
de la Universitat de Barcelona

Quan s'estudia la Constitució espanyola actual, crida l'atenció el contrast que s'observa entre el caràcter paradigmàtic de gran part d'aquesta norma fonamental i la indeterminació i manca de racionalitat del Títol VIII i de la regulació del Senat.

En efecte, es pot considerar que la major part de la Constitució és una síntesi de les novetats més importants de les Constitucions europees de la postguerra, i per això no resulta significativament innovadora. En canvi, el text constitucional s'ha quedat a meitat de camí, pansit i curt de mires en aquells aspectes en què hauria d'haver estat original. És a dir, que en el tema de la distribució territorial del poder i la seva integració estatal, en el qual s'haurien d'haver cercat solucions imaginatives i lúcides per resoldre problemes polítics i tècnics de gran complexitat, la Constitució resulta imperfecta. I aquesta imperfecció és producte dels estira i arronses, de les vacil·lacions i dels recels dels grups parlamentaris durant el procés constituent.

Fruit de les circumstàncies esmentades és, sens dubte, el Senat. Aquesta Cambra sembla haver estat la variable dependent de la configuració de l'Estat autònom, per la qual cosa les vacil·lacions, les incoherències i les obscuritats de la regulació d'aquest últim s'han traslladat al primer, i això ha donat lloc a un Senat que proporciona uns beneficis que no compensen els costos en recursos humans, materials i de temps que comporten.

Si la clarificació i el desenvolupament dels aspectes autònoms de la Constitució va exigir i exigirà nombroses sentències del Tribunal Constitucional, pactes de caràcter convencional entre els grups polítics i múltiples lleis orgàniques, una transformació del Senat que permeti a aquesta Cambra de sortir de la seva vida vegetativa actual i la converteixi en una Cambra que contribueixi a resoldre el problema autònom requerirà inevitablement reformar la Constitució.

Aquest treball intenta d'investigar les raons de les mancances constitucionals pel que fa a la regulació del Senat, i també descobrir alguns criteris útils per a la realització d'una reforma constitucional d'aquesta institució que cada dia sembla més imprescindible.

I. Les característiques del Senat actual

El Senat, en la seva configuració actual, no compleix realment cap funció manifesta que en justifiqui l'existència. La teoria del bicambrisme argumenta a favor de l'existència de segones Cambres ja sigui o per raons de limitació del poder i de defensa de les minories, o per raons de perfeccionament tècnic de les decisions, o per raons de

representació específica de caràcter territorial o sectorial de grups diferenciats.¹ Tanmateix, de totes aquestes funcions l'única que podria realitzar el Senat actualment és la de perfeccionament tècnic de les decisions. En el cas que fos així, però, aquest benefici no compensa el retard temporal i el consum de recursos que significa mantenir una Cambra per a aquesta única funció.

Pel que fa a la limitació del poder, l'experiència fins ara acumulada indica que a la Segona Cambra es redueix el pluralisme d'opcions i s'amplia el pes quantitatiu dels partits majoritaris, mentre que l'elecció provincial i la reduïda presència dels senadors autonòmics reproduïx els mecanismes de funcionament partidari del Congrés.

El conjunt d'aquests elements, és a dir, la reducció del pluralisme i la intensificació del pes relatiu de les majories, i també la reproducció dels controls intragrupals de la Cambra Baixa, no permeten de justificar l'existència del Senat en la seva configuració actual a partir de la funció de limitació del poder i de la representació de les minories.

En l'actualitat tampoc no es realitza la funció de representació sectorial o territorial, atès que en el Senat no són representats com a tals grups d'interès o tècnics, a part que el nombre de senadors autonòmics equival aproximadament a una quarta part del total, i la majoria d'ells s'enquadren en grups parlamentaris d'àmbit estatal.

Pel que fa a les atribucions del Senat, encara que aquest no és el moment d'enumerar-les en detall,² podríem classificar-les, juntament amb les del Congrés, de la manera següent:

Atribucions	Concurrents	Conjunes (Títol II)
		Successives (arts. 74 i 167, p. ex.)
	Compartides (arts. 87, 166, 159, 110, 111, etc.)	
	Específiques	del Congrés (arts. 99, 102, 113, 114, etc.)
del Senat (arts. 90, 2, 155)		

A la vista del conjunt d'atribucions de totes dues Cambres, es pot deduir l'escàs poder del Senat, atès que aquest està subordinat al Congrés en la majoria de les

1. Vegeu, en aquest sentit, Y. WEBER: «La crise du bicameralisme», *Revue de Droit Public et de la Science Politique*, núm. 3, 1972.

BON VALSASINA: «Il bicameralismo imperfetto o limitato nelle Costituzioni contemporanee», *Rassegna di Diritto Pubbico*, I, 1959.

S. MATTARELLA: «Il bicameralismo», *Revista trimestrale di Diritto Pubbico*, núm. 4, 1983.

L. PALADIN: «Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano», *Quaderni Costituzionali*, IV, núm. 2, agost de 1984.

R. L. CHUECA RODRÍGUEZ: «Teoría y práctica del bicameralismo en la Constitución española», *Revista Española de Derecho Constitucional*, any 4, núm. 10, gener-abril de 1984.

F. FERNÁNDEZ SEGADO: «El bicameralismo y la naturaleza del Senado», *Revista Española de Derecho Constitucional*, any 2, núm. 6, setembre-desembre de 1982.

2. Per a un estudi complet de les atribucions i els poders del Senat, vegeu J. SOLÉ-TURA i M. A. APARICIO PÉREZ: *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid, 1984, ps. 421 i ss.

atribucions concurrents, llevat únicament de les conjuntes, en les quals regeix l'equiparació. Pel que fa a les atribucions específiques, són escasses les que corresponen al Senat. Concretament, la capacitat de veto o d'esmena de les lleis del Congrés i la potestat de control autonòmic extraordinari prevista a l'article 155. D'aquestes atribucions, únicament la segona confereix al Senat una rellevància decisòria, ja que en la primera predomina absolutament la Cambra Baixa.

En les atribucions compartides, no hi ha predomini ni equiparació decisòria, sinó únicament la possibilitat que siguin exercides per cadascuna de les Cambres, tot i que la pràctica confirma que també en molts d'aquests casos la iniciativa correspon al Congrés, ja que és la Cambra on s'exerceix la funció de lideratge i orientació política.

A la vista del conjunt de les característiques del Senat que acabem d'esmentar, compartim totalment el judici que «el nostre bicambrisme és una barreja de concepcions modernes i arcaiques, de tendències federalitzants i de tendències ruralitzants. (...) Es té la impressió que el nostre bicambrisme és un luxe costós i innecessari, que redueix sensiblement la representativitat popular de les Corts Generals sense augmentar la representativitat territorial, i introdueix complicacions supèrflues en el procés legislatiu. (...) Al final va resultar, efectivament, el que diversos autors anomenen un bicambrisme imperfecte, gairebé amb tots els defectes del bicambrisme i gairebé sense cap dels seus avantatges».³

Les raons que expliquen per què en una Constitució moderna es dissenya una institució tan desaprovada i estèril són força complexes. Les explicacions que intenten de trobar les causes únicament o en la manca de construcció conscient d'aquesta Cambra o en una negociació de passadissos resulten insuficients.⁴ Probablement la raó fonamental del desaprovament del Senat deriva de les vacil·lacions en el tema autonòmic i de la improvisació amb què es va abordar aquest aspecte de la Constitució. L'anàlisi del procés constituent pot confirmar aquesta tesi.

II. La construcció del Senat en el procés constituent

Durant el procés constituent, el Senat va sorgir com un subproducte de les transformacions produïdes en la concepció de l'Estat autonòmic. Existeixen set textos al llarg del procés en els quals es plasmen aquestes transformacions:

1. Text del 5-1-78. Primer avantprojecte de la ponència constitucional.
2. Text del 17-4-78. Informe de la ponència i nou text de l'avantprojecte de la Constitució.

3. J. SOLÉ-TURA i M. A. APARICIO: *Las Cortes Generales...* op. cit., ps. 244 i 248.

4. En aquest sentit, SÁNCHEZ AGESTA afirma que «no hi hagué cap debat general ni al Congrés ni al Senat que permeti afirmar que hi ha hagut una construcció conscient del Senat en una orientació determinada (...). El tema arribà una mica verge al Senat, on tornà a ajornar-se en arribar a l'article corresponent, fins que, finalment, va tenir una d'aquestes solucions forjades en un consens de passadís que no va permetre de conèixer amb claredat quins eren els fonaments i els propòsits del text proposat». (*Sistema político de la Constitución española*, Editora Nacional, Madrid, 2a. ed., 1981, ps. 291 i 292).

D'altra banda, E. AJA i X. ARBÓS sostenen que durant el procés constituent el Grup Parlamentari Socialista acceptà l'actual composició del Senat a canvi d'un acord amb UCD respecte a la composició pel sistema proporcional del Congrés de Diputats. Vid. E. AJA i X. ARBÓS: «El Senado, Cámara posible de las Autonomías», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 17, Madrid, 1980, ps. 27 i 28.

3. Dictamen de la Comissió del Congrés, de l'1-7-78.
4. Projecte aprovat pel ple del Congrés, publicat en el *BOC* del 24-7-78.
5. Dictamen de la Comissió de Constitució del Senat, publicat al *BOC* del 6-10-78.
6. Text de les modificacions proposades pel ple del Senat al text del projecte de Constitució aprovat pel Congrés, publicat al *BOC* del 13-10-78.
7. Dictamen de la Comissió Mixta Congrés-Senat sobre el projecte de Constitució publicat al *BOC* del 28-10-78 i que constituirà el text definitiu aprovat pels plens de totes dues Cambres el 31 d'octubre del mateix any.

De tots aquests textos, els més significatius per al tema que estudiem són els tres primers, en els quals es produeix la cristal·lització definitiva de la concepció constitucional de l'Estat autonòmic i de la composició del Senat. A partir d'aquí, i fins al final del procés constituent, es produirà un estira i arronsa entre els diversos grups per augmentar o reduir la representació de les Comunitats Autònomes al Senat —representació quantitativament augmentada, però no qualitativament modificada, ja que no deixarà de ser marginal—, i per fixar les atribucions i els poders d'aquesta Cambra.⁵

El text del primer avantprojecte, de 5 de gener, traspua una concepció federalitzant de l'Estat. S'hi generalitzava la distribució del poder polític a tot el territori estatal, de manera que es regionalitzava el conjunt d'Espanya. El Senat, per consegüent, es concebia com una Cambra predominantment d'integració territorial, amb competències importants en l'àmbit legislatiu i en el control de la distribució territorial del poder.

Així, l'article 60 de l'avantprojecte de gener, configurava un Senat compost per «*los representantes de los distintos Territorios Autónomos que integran España*», elegits per les Assembles legislatives de què aquests disposaven, i d'acord amb una composició proporcional a la població. Concretament, l'article 60.3 deia:

«Cada Territorio Autónomo designará diez senadores y otro más por cada quinientos mil habitantes. Ningún Territorio Autónomo podrá designar un número de senadores igual o mayor al doble del número de senadores que corresponda a otro Territorio Autónomo.»

Aquest avantprojecte, d'altra banda, establia que el sistema autonòmic seria el general, i el provincial l'excepcional, ja que, d'acord amb la Disposició transitòria cinquena:

«Las provincias que no se hayan constituido en Territorio Autónomo estarán representadas en el Senado mediante senadores elegidos por la totalidad de los concejales de todos sus municipios, a razón de dos senadores por provincia y uno más por cada quinientos mil habitantes.»

Així mateix, s'establia una igualtat absoluta pel que fa al procediment de constitució en Territori Autònom per part de les diverses províncies, llevat de les que ja comptessin amb un règim provisional d'autonomia, en les quals la iniciativa autonòmica podria ser exercida pels òrgans de govern ja existents (Disposició transitòria 3a.).

La igualtat, d'altra banda, s'estenia al tipus d'institucions i al sostre de competències assumibles pels Territoris Autònoms, d'acord amb els articles 132 i següents.

5. Per a un estudi d'aquest tema, vegeu F. FERNÁNDEZ SEGADO: «La constitución del Senado en el proceso constituyente», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 38, març-abril de 1984, ps. 63-125.

En síntesi, el primer avantprojecte institucionalitzava un sistema autonòmic caracteritzat pels trets de generalització i igualtat, en el qual l'organització provincial passava a ser residual i la regional la predominant.

Pel que fa al Senat, a més de la composició ja esmentada, se li atribuïen una sèrie de competències importants en l'aspecte legislatiu i de control de la distribució territorial del poder. Així, d'acord amb l'article 83, el veto del Senat només podia ser superat pel Congrés amb una majoria absoluta. D'altra banda, el Senat no podia ser dissolt, a diferència del Congrés (art. 93) i, d'acord amb els articles 139 i 144, corresponia a la Segona Cambra apreciar la necessitat d'una llei d'harmonització i autoritzar el Govern a adoptar mesures extraordinàries de control sobre un Territori Autònom.

Tanmateix, l'article 143 establia una seriosa limitació de l'autonomia política, atès que concedia al Govern un veto suspensiu sobre les lleis dels Territoris Autònoms, que aquests només podien superar per mitjà de la majoria absoluta.

En la segona fase del procés constituent en ponència, que s'inicia amb la sessió de 6 de març de 1978, comença a produir-se un canvi d'orientació per part dels membres d'UCD en iniciar la discussió del Títol VIII de la Constitució. En aquesta fase, la paura general d'adopció d'acords es caracteritza per l'aprovació d'una nova regulació del sistema autonòmic, a instàncies d'UCD, amb l'absència del PSOE de la ponència i amb els vots en contra de Minoria Catalana i del Grup Comunista.⁶

La nova concepció, que es plasma en l'avantprojecte de 17 d'abril de 1978, es caracteritza per una frenada a la regionalització, que si bé es justifica en la idea de la gradualitat, de fet no significa altra cosa que la constitucionalització d'una desigualtat en l'accés i en el grau d'autonomia i l'adopció per part de la dreta i el centre d'una actitud contrària a la generalització de l'autogovern i plena de vacil·lacions en relació amb el model d'Estat resultant al final del procés. En efecte, els ponents d'UCD comencen a parlar de «comunitats d'Estatut especial»,⁷ alhora que institucionalitzen diversos procediments d'accés a l'autonomia amb profundes implicacions desigualtaries. La distinció entre un procediment general (art. 136 i Disposició addicional 1a. i 2a.), un procediment especial i un procediment privilegiat (Disposició addicional 4a., 5a., 6a. i 7a.) revestia conseqüències diferencials importants pel que fa als filtres que caldria superar per accedir als dos graus d'autonomia previstos, distingibles per l'existència o no d'institucions polítiques pròpies (Disposició addicional 7a.) i pel nivell de competències assumible a curt termini en els Estatuts d'Autonomia (Disposició addicional 3a., 4a. i 5a. i art. 141).

En relació amb el Senat, s'afirma que representarà les «entitats territorials» (i ja no els «Territoris Autònoms»), i es deixa la regulació concreta de la seva composició a una futura llei orgànica; d'aquesta manera es desconstitucionalitza la seva determinació.

Més tard, a la Comissió del Congrés, els diputats d'UCD senyors Alzaga i Cisneros explicarien les raons d'aquesta modificació, revelant —com veurem més endavant— el canvi d'actitud del centre i la dreta pel que fa referència a la supervivència de l'organització provincial com a model predominant de divisió territorial de l'Estat.

6. Vegeu les «Actas de la Ponència Constitucional» d'aquests dies, publicades recentment a la *Revista de las Cortes Generales*, núm. 2, segon quadrimestre de 1984, ps. 337 i ss.

7. Cfr. «Actas de la Ponència Constitucional», *op. cit.*, ps. 347.

Seria a la Comissió del Congrés, les sessions de la qual s'allargarien des del 5 de maig fins al 20 de juny de 1978, on es ventilarien les discrepàncies sobre el Senat, i on la configuració del sistema autonòmic resultaria acceptada per l'esquerra i els nacionalistes en funció de l'argument de la gradualitat en la seva realització. La contradicció deriva del fet que la dreta i el centre, basant-se en aquest argument, s'oposen a una regionalització generalitzada, institucionalitzen la província com a nucli organitzatiu i representatiu predominant i transformen el Senat en la Cambra híbrida, costosa i inútil que és avui.

Resulta significatiu, igualment, que sigui a partir d'aquest moment quan es comença a manifestar desconfiança respecte al Senat i a buidar-lo d'atribucions i poders.

És precisament a la darrera sessió de la Comissió del Congrés quan es configurarà definitivament el model de Senat que la dreta i el centre preconitzaven, amb l'oposició del Grup Comunista, Minoria Catalana, el Grup Parlamentari Basc i sectors del Grup Mixt. En aquesta sessió, el diputat d'UCD senyor Alzaga, mitjançant una esmena *in voce*, introdueix una modificació de la composició del Senat per la qual es transforma aquest en una Cambra de composició predominantment provincial.

D'acord amb aquesta esmena, l'article 64 queda redactat de la manera següent:

«1. — *El Senado se compone de cuatro senadores elegidos por los votantes de cada provincia en los términos que señale una ley orgánica.*

«2. — *Las Comunidades Autónomas que se constituyan podrán proponer, de acuerdo con lo que señalen sus Estatutos, en el marco de una ley orgánica, dos candidatos a senadores que serán nombrados por el Rey. Este número se reducirá a uno en el caso de las Comunidades Autónomas cuyo ámbito no supere el de una provincia.*

«3. — *La ley orgánica que, de acuerdo con lo dispuesto en los apartados a) y c) del artículo 142 autorice la constitución de las Comunidades Autónomas o de los territorios de régimen autonómico, fijará la representación de los mismos en el Senado.*

«4. — *El Senado es elegido por cuatro años.*»

Les raons d'aquesta esmena les exposava el senyor Alzaga de la manera següent:

«Nosaltres, en presentar l'esmena *in voce* (...), estem intentant de superar una de les llacunes més notables que probablement es constata a l'Informe de la Ponència. A saber: es constitucionalitzava el principi de l'existència d'un Senat i se'n desconstitucionalitzava la composició. És a dir, d'alguna manera quedava sobre la taula un xec en blanc en una matèria tan pròpia del Dret constitucional com és determinar la composició d'una de les Cambres que componen les Corts Generals.

«(...) Hi ha un primer criteri que podríem anomenar fonamental, per tal com afecta la composició de la major part del Senat, que és el de quatre senadors per província, la qual cosa òbviament s'inspira en la composició actual, que ha creat un precedent afortunat.

«Nosaltres pensem que això constitueix un contrapès a la representació de les grans províncies, si aquestes tinguessin un pes en l'òrgan legislatiu, sempre en funció de la seva població.

«Entenem, a més, que som en presència d'un Estat que, en virtut del que disposa el Títol VIII de la Constitució que estem elaborant, es pot integrar progressivament a partir de les Comunitats Autònomes, però no necessàriament totes les unitats provincials que el constitueixen s'han de constituir en Comunitats Autònomes.

«(...) En termes realistes, la Constitució ha de pensar en l'organització jurídicopolítica d'un Estat en el qual existiran Comunitats Autònomes; Comunitats Autònomes *in fieri* i províncies que probablement decidiran, voluntàriament, d'organitzar-se com a tals Comunitats Autònomes».⁸

Posteriorment, en el ple del Congrés, el diputat d'UCD senyor Cisneros s'encarregaria de complementar més coherentment aquestes argumentacions:

«Enteníem que (...) el Senat o se suprimia o es constitucionalitzava. I hem optat, efectivament, per constitucionalitzar-lo, i no desconnectar-lo en absolut d'un principi de representació territorial ni de la configuració que d'aquesta organització territorial del poder conté el Títol VIII, sinó connectar-lo amb ella.

«(...) La primera cosa que cal recordar és que les Comunitats Autònomes no són alienes en absolut al principi de representació i de composició del Senat. No ho són justament perquè aquest article 64, per al qual estem demanant el vot favorable, en el paràgraf 2, com se sap, reconeix una representació específica a les Comunitats Autònomes de dos senadors —un en el cas que es tracti de Comunitats Autònomes coincidents en el seu àmbit territorial amb una província—, amb la qual cosa el principi queda recollit.

»Per què, doncs, el principi no es generalitza? Per què es manté com a element nuclear de representació la província, el que podria ser la qüestió central en què han fixat la seva atenció fonamentalment els esmenants? Per un problema (...) (que) havíem de tenir present, per la dificultat de conciliar els principis que entenem que el Títol VIII ha resolt satisfactòriament o airosament; dos principis absolutament irrenunciabls en la distribució territorial del poder. D'una banda, salvaguardar abans que res el principi d'igualtat entre els diferents països, entre els diferents pobles d'Espanya; i, d'altra banda, evitar que un imperatiu constitucional, una generalització prematura, precipitada, d'esquena a la realitat, imposada, estranya als diferents nivells de consciència i de maduració, d'autoidentitat regional dels diferents pobles de l'Estat espanyol, pogués conduir a resultats indesitjables, a resultats en algun moment esquizofrèncics per a la pròpia supervivència i estructura de l'Estat.

»I, en conseqüència, (...) o bé optàvem —i ho hem considerat— per constitucionalitzar el mapa regional (...) o partíem de la realitat present, de la realitat en presència; és a dir, de la realitat provincial i tenint en compte la necessitat o conveniència, l'alta conveniència, de mantenir *tempus* diferents, ritmes eventualment diferenciats de l'accés a la formació de Comunitats Autònomes; o bé deixàvem el Senat en una mena de delinqüència constitucional, o bé havíem d'optar necessàriament per la fórmula que l'article 64 recull. Perquè, d'altra banda, el fet que la representació s'articuli a través de la província no vol dir que les Comunitats Autònomes estiguin integrades per aquestes».⁹

Els grups polítics esmentats anteriorment van contestar aquestes raonaments argumentats a favor de la redacció inicial del primer avantprojecte.¹⁰ Solé Tura, pel

8. *Boletín Oficial de las Cortes* núm. 93, de 20 de juny de 1978, p. 3527.

9. *BOC* núm. 108, de 12 de juliol de 1978, ps. 4195 i 4196.

10. Vegeu les intervencions del senyor Gastón Sanz, del Grup Mixt, al *BOC* núm. 93, de 20 de juny de 1978, ps. 3529 i 3530, i de 12 de juny de 1978, núm. 108, ps. 4193 i 4194. També les intervencions del senyor Vizcaya Retana, del Grup Parlamentari Basc, en el *BOC* núm. 93, de 20 de juny de 1978, p. 3526, i el núm. 108, *op. cit.*, ps. 4192 i 4193. També les intervencions del senyor Alavedra Moner, de la Minoria Catalana, al *BOC* núm. 93, *op. cit.*, p. 3531, i núm. 108, *op. cit.*, p. 4198.

Grup Parlamentari Comunista, sintetitzava les raons de la seva oposició a l'esmena d'UCD de la manera següent:

«(Es) configurava un Senat (en el primer avantprojecte) que ens sembla que és l'únic que té sentit en el context de la nostra Constitució. Si realment hem de construir un sistema polític basat en les Autonomies, en la generalització d'aquestes Autonomies, encara que sigui amb ritme divers, però en la generalització, i diem que aquestes Autonomies són l'expressió —perquè així es diu exactament— per exercir el dret que se li reconeix a l'autonomia a l'article 2, és a dir, en l'articulació de nacionalitats i regions, s'entén que el Senat només té sentit com a Cambra representativa de les Autonomies, és a dir, com a Cambra representativa de les nacionalitats i regions.

»Si no és així, el Senat no té en realitat sentit, perquè una segona Cambra que sigui una Cambra de duplicació de la tasca de la Cambra Baixa, del Congrés dels Diputats, és purament i simplement una pèrdua de temps en el terreny legislatiu.

«(...) Perquè de fet tenim el criteri següent: o bé el Senat és una Cambra amb representació d'aquestes Comunitats Autònomes que hem de configurar, (...) o bé és una Cambra de pura duplicació dels treballs del Congrés.

«(...) En realitat, el principi de representació se situa a les províncies, i no en el que creiem que serà el sistema fonamental d'organització territorial de l'Estat, és a dir, en les Comunitats Autònomes.»¹¹

Així, doncs, aquest conjunt d'arguments sintetitzen les opcions en presència en el procés constituent en relació amb el Senat. Falta la veu del PSOE, que possiblement es va avenir a una negociació consistent a intercanviar amb UCD la representació proporcional en el Congrés per la configuració del Senat que acabem de contemplar.

A partir d'aquest moment, i a través d'esmenes successives —llevat del que va succeir a la Comissió del Senat, en el grup de Progressistes i Socialistes Independents va intentar d'introduir més poders per a la segona Cambra—, el Senat anirà perdent poders. Així, per exemple, a la Comissió del Congrés es va introduir una modificació de l'article 84 que exigia que el veto del Senat havia de ser aprovat per majoria absoluta. Igualment, s'amplia a les «Corts Generals», i ja no solament al Senat, la capacitat per apreciar la necessitat d'una llei d'harmonització. I, igualment, s'eleva a la majoria absoluta el requisit perquè el Senat, segons l'article 149, pugui autoritzar el Govern a prendre mesures excepcionals en una Comunitat Autònoma.

Igualment, en el ple del Congrés es va ampliar la capacitat de dissolució anticipada pròpia del President del Govern fins a comprendre les Corts Generals (art. 108 del projecte sorgit del ple del Congrés).

Posteriorment, com dèiem, seria a la Comissió i al ple del Senat on els senyors Villar Arregui, Satrústegui i Martín Retortillo, pel grup de Progressistes i Socialistes Independents, i el senyor Ollero, per l'Agrupació Independent, introduirien esmenes adreçades a augmentar la representació de les Comunitats Autònomes i els poders del Senat.

Així, es va establir una nova composició del Senat que augmenta —sense que això signifiqui un canvi qualitatiu— la representació de les Comunitats Autònomes. De manera que l'article 68 (abans 64) quedava redactat de la manera següent:

«1.— *El Senado es la Cámara de representación territorial.*

11. *Cfr.* BOC núm. 93, ps. 3524 i 3525, i núm. 108, ps. 4190 i ss.

»2.— *En cada provincia se elegirán cuatro senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica.*

»3.— *Por excepción, en las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas con Cabildo o Consejo insular constituirá una circunscripción, a efectos de elección de senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores —Gran Canaria, Mallorca y Tenerife— y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y la Palma.*

»4.— *Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas dos senadores.*

»5.— *Las Comunidades Autónomas que se constituyan designarán, de acuerdo con lo que señalen sus Estatutos, en el marco de una ley orgánica, un Senador, y además los que le correspondan en proporción a la población de su respectivo territorio a razón de uno por cada millón de habitantes.*

»6.— *El Senado es elegido por cuatro años.»¹²*

També s'incorporà, a iniciativa dels Socialistes del Senat, un nou article 73 que determinava les competències concurrents de les Corts Generals.

Així mateix, l'article 80 creà un nou tipus de lleis orgàniques, les que podrien anomenar-se «autonòmiques», en les quals s'exigia la majoria absoluta del Senat, a més de la del Congrés, per a les lleis orgàniques referents als Estatuts d'Autonomia i per a les de delegació o transferència de facultats a les Comunitats Autònomes en matèria de titularitat estatal.

També s'atribuí clarament a l'article 86 la iniciativa legislativa al Senat i, posteriorment, en el ple del Senat, es va conferir a la Segona Cambra la competència per constituir comissions d'investigació.

Tanmateix, la major part d'aquestes innovacions que ampliaven les atribucions i els poders del Senat desaparegueren en el dictamen de la Comissió Mixta Congrés-Senat,¹³ que n'acabà d'establir el perfil, el qual quedà reduït a la vacuïtat actual.

En efecte, les lleis orgàniques «autonòmiques» desapareixen en la nova redacció, i fins es redueix la capacitat de veto del Senat amb l'establiment de la possibilitat de superar-lo un cop transcorreguts dos mesos de la seva interposició per mitjà de la majoria simple del Congrés.

Acabem aquí la revisió de l'itinerari seguit pel Senat en el procés constituent amb una conclusió: que el desaprofitament d'una institució tan fonamental per a la construcció de l'Estat de les Autonomies és el producte de les vacil·lacions respecte a la manera com havia de ser aquest Estat. El temor del centre i de la dreta d'una generalització de l'autonomia política que l'hauria federalitzat, emmascarat amb l'argument de la gradualitat, menà els grups hegemònics en aquell moment a institucionalitzar les províncies com a unitats bàsiques d'organització i representació, de tal manera que s'ha produït un atzucac difícil de superar sense una reforma constitucional.

12. Cfr. BOC núm. 157, de 6 d'octubre de 1978, p. 3427.

13. BOC de 28 d'octubre de 1978.

III. La necessària reforma del Senat

La construcció de l'Estat autonòmic, una vegada donat el pas de la generalització mitjançant els acords de juliol de 1981,¹⁴ apropa l'Estat espanyol, en els seus trets estructurals, a un Estat federal. Tot amb tot, és un Estat amb trets federals a mig construir, ja que s'haurà d'avançar en el procés de descentralització fins que, transcorreguts cinc anys des de l'aprovació de la majoria dels Estatuts d'Autonomia, les Comunitats Autònomes comencin l'ampliació de les seves competències. Però aquest pas no es podrà fer sense que existeixin mecanismes d'integració estatal de l'augment de complexitat que l'avenç en la distribució del poder comporta.

D'altra banda, la no existència de mecanismes d'integració, independentment de l'existència de particularismes patològics, estimula la tendència a l'atrinxerament i a la confrontació amb l'Estat central per part d'algunes Comunitats Autònomes, que se senten marginades de les decisions estatals que les afecten.

Per això, sembla que el procés a seguir, per avançar en el desenvolupament del país en aquest aspecte, té una seqüència inevitable: caldrà transferir més competències concretes a nombroses Comunitats Autònomes, però això exigirà dels òrgans de l'Estat central una capacitat més gran de direcció. Tanmateix, aquest augment de la capacitat de direcció central es veurà com una imposició si no hi ha institucions i mecanismes d'integració de les Comunitats Autònomes en la formació de les decisions estatals. I la institució clau per a aquesta funció és el Senat. Per això, a mesura que el procés avanci, es farà palesa en un grau més elevat la disfuncionalitat del Senat, i la seva reforma resultarà cada cop més imprescindible i urgent. I aquesta urgència es manifestarà cap a les acaballes de la legislatura actual de 1986-1990, de manera que cal ja anar buscant criteris de reforma del Senat i fer arribar a les *élites* polítiques i a l'opinió pública aquesta necessitat.

D'altra banda, la reforma del Senat, d'acord amb els articles 167 i 168, és ordinària, de manera que es pot seguir el procediment més senzill de l'article 167, que no exigeix la dissolució de les Corts. En conseqüència, si es vol evitar una frenada del desenvolupament de l'Estat autonòmic o un augment de la seva desorganització, que debilitaria la seva capacitat política per afrontar el canvi social accelerat que el procés de modernització i la integració europea impliquen. Alhora, aquest últim procés exigeix també un augment de la capacitat de direcció i de normació de l'Estat central, per la qual cosa resulta encara més imprescindible d'incrementar la participació i la integració de les Comunitats Autònomes en les decisions estatals, per tal d'evitar un procés de centralització descompensat.

IV. Quin Senat s'ha de construir?

Com a pas previ a la determinació de possibles models extrets del Dret constitucional comparat, convé de precisar les necessitats i funcions que un nou Senat hauria de complir.

14. Vegeu els números 32, 34 i 36 de la «Colección Informe», del Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno. Vegeu també L. VANDELLI: *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1982, apèndix, ps. 381 i ss.

A diferència dels Estats federals actuals, que començaren la seva constitució en una època històrica prèvia caracteritzada pel liberalisme, l'Estat espanyol inicia un procés invers, de descentralització, a partir d'un Estat centralitzat, en l'època de l'Estat social del benestar. Per això, mentre que en els Estats federals les noves funcions derivades del pas de l'Estat liberal al social s'anaven acumulant naturalment en el centre, en el cas espanyol el procés de descentralització és enormement complex, a causa de la gran densitat de matèries i competències que en un termini breu de temps cal transferir, quan en els Estats federals moltes d'aquestes romanen en el centre.

Així, doncs, serà inevitable la necessitat d'augmentar la capacitat de direcció global del conjunt, des del punt de vista polític, organitzatiu i financer, si es vol evitar un desgavell. D'aquí que sigui fonamental el paper del Senat en les funcions d'instrument de participació de les Comunitats Autònomes en les decisions estatals i de font d'informació política i tècnica respecte al bloc de matèries i competències transferides.

Plantejades així les coses, el primer model de segona Cambra que ens ve a la ment és el de Consell Federal, per tal com connecta directament els governs autònoms i les seves Administracions amb les institucions de l'Estat central.¹⁵

En efecte, els membres del Consell Federal com el del Bundesrat són elegits pels governs dels Länder, i són revocables o substituïbles en qualsevol moment segons les necessitats de cada sessió del Consell. Fins i tot en les sessions plenàries, és costum que hi assisteixin els mateixos membres dels Governos dels Länder. D'aquesta manera, el Consell Federal implica els Governos dels Länder en la formació de la voluntat estatal i els obliga a sotmetre's a la majoria en lloc d'atrinxerar-se, voluntàriament o involuntàriament, en els seus territoris.

Per això, el Consell Federal disposa d'amplis poders, com ara el veto absolut en el cas de les «lleis federatives» i en el control de l'aprovació i execució dels reglaments que despleguen aquestes lleis, entre altres.¹⁶

Per consegüent, la contrapartida a la integració és la concessió d'un poder molt ampli, tant en l'àmbit de les Comunitats Autònomes com en el centre.

D'aquí que previsiblement predomini, davant d'aquesta opció, la inèrcia i el recel, a causa de les modificacions substancials que introduiria en el funcionament del sistema. Això no obstant, aquesta opció seria la més adequada a les necessitats de desenvolupament de l'Estat autònom.

Una solució alternativa és configurar una segona Cambra amb les característiques pròpies d'un Senat, però sense que tingui el caràcter híbrid de l'actual. En el marc d'aquesta solució es donen tres opcions:

a) La primera podria consistir a acabar d'aproximar el Senat actual al model austríac, que fou el seguit durant la segona fase del procés constituent, suprimint els

15. Per a una anàlisi dels diversos tipus de segones Cambres, vegeu L. TRIVELLI: *Le bicamérisme*, Difusion Payot, Lausana, 1975.

16. L'article de P. LUCAS VERDÚ: «Estado federal», dins la *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, tom IX, inclou una bibliografia força completa sobre el federalisme i els diferents estats federals. Sobre l'Alemanya Federal, a més del llibre de Trivelli ja citat i la bibliografia que aporta, vegeu. E. L. PINNEY: *Federalism, Bureaucracy and Party Politics in Western Germany. The Role of the Bundesrat*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1963. Vegeu també K. VON BEYME: «El federalismo en la República Federal alemana», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 17, setembre-octubre de 1980, ps. 7 i ss. També, H. P. SCHNEIDER: «El Estado federal cooperativo. Problemas actuales del federalismo en la República Federal de Alemania», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 12, novembre-desembre de 1979, ps. 41 i ss. També M. BOTHE: «Federalismo i autonomia regional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 18, maig-agost de 1983, ps. 81 i ss.

senadors provincials i substituint-los per senadors elegits per les Assemblees legislatives de les Comunitats Autònomes.

Aquesta solució exigiria petits retocs constitucionals d'escassa consideració, a més de la modificació de l'article 69. I no sembla que l'article 141, que estableix la província com a «*división territorial para el cumplimiento de las funciones del Estado*», hagi de constituir un obstacle per portar a la pràctica aquesta iniciativa com a vegades s'ha dit, ja que l'article 137 afirma també que l'Estat «*se organiza territorialmente en municipios, en provincias i en las Comunidades Autónomas que se constituyan*», que avui són ja totes les regions.

Cal tenir en compte que en aquest cas, en haver-hi un Senat compost exclusivament per representants de les Assemblees legislatives de les Comunitats Autònomes, potser seria també necessari de modificar l'article 114 de la Constitució en el sentit de suprimir la possibilitat de dissolució del Senat de què disposa el President del Govern.

Aquesta primera opció seria la solució més fàcil, tot i que no sembla que el Senat segons el model austríac, dotat de reduïdíssimes atribucions i poders, sigui el més apropiat per al país en aquests moments.

Una altra cosa seria si també es reformaven les atribucions i els poders del Senat ampliant-los. Si això fos així, aquesta primera opció coincidiria en línies generals amb una segona possibilitat, consistent a construir un Senat de composició similar a la del primer avantprojecte constitucional i dotat d'atribucions i poders més amplis que els del Bundesrat austríac.

b) Aquesta segona opció configuraria un Senat compost de manera que «*cada Territorio Autónomo¹⁷ designará diez senadores y otros más por cada quinientos mil habitantes o fracción superior a doscientos cincuenta mil habitantes. Ningún Territorio Autónomo podrá designar un número de senadores igual o mayor al doble del número de senadores que corresponda a otro Territorio Autónomo*».¹⁸

No sembla lògic, d'altra banda, afegir a aquesta composició vint senadors elegits per una majoria de tres cinquenes parts del Congrés dels Diputats, com establia l'avantprojecte.

Pel que fa a atribucions i poders, es podria conferir al Senat tots aquells que li van ser amputats durant el procés constituent. En primer lloc, la possessió d'un poder de veto real, només superable pel Congrés a través de la majoria absoluta. Igualment, la competència exclusiva per apreciar la necessitat d'una llei d'harmonització, i també la necessitat de majoria absoluta del Senat —a més del Congrés— per fer efectiva l'aprovació de lleis orgàniques de transferència o delegació de matèries de «titularitat estatal».

Aquesta segona opció exigiria una reforma constitucional més profunda que la primera, si bé seria igualment de caràcter ordinari. Caldria modificar, a banda dels articles 69 i 115, el 90, el 81 i el 150, fonamentalment.

Aquesta opció, però, no sembla que hagi de ser de gran utilitat perquè el Senat pugui complir les funcions abans esmentades, ja que probablement la seva composició donaria lloc a la reproducció dels mecanismes de funcionament partidari del Congrés.

17. Llegiu «Comunitat Autònoma».

18. Text del primer avantprojecte, art. 60, BOC núm. 44, de 5 de gener de 1978.

A més a més, com que el Senat estaria compost per diputats de les Assemblees legislatives de les Comunitats Autònomes, la funció de subministrament d'informació tècnica per a l'elaboració de normes legislatives i reglamentàries a les institucions centrals, tampoc no es compliria amb l'agilitat i l'eficàcia necessàries, i la funció de determinació de l'orientació política passaria prioritàriament o exclusivament pel Congrés.

c) La tercera opció consistiria a configurar una segona Cambra com un Senat *ex novo*, independentment del que s'havia dissenyat des del començament del procés constituent fins a l'actualitat.

El que sembla necessari, partint de la hipòtesi de les funcions, descrites prèviament, que hauria d'exercir aquesta Cambra, és un Senat àgil, eficaç i orientat predominantment tant al subministrament d'informació tècnica sobre temes autonòmics com al control polític de les decisions que es prenguin en aquest sentit, tant en les institucions centrals com en les autonòmiques. Des d'aquest punt de partida, sembla convenient un Senat reduït i dotat d'atribucions especialitzades i poders decisius sobre les matèries esmentades.

Pel que fa referència a la composició d'aquesta Cambra, hi ha dues alternatives: o bé l'elecció popular directa sobre una base regional, o bé l'elecció per part de les Assemblees legislatives de les Comunitats Autònomes. De les dues alternatives n'hi ha exemples en el Dret comparat. Als Estats Units i a Austràlia s'elegeixen dos i deu senadors per Estat respectivament, i es renoven cada dos i tres anys.¹⁹ A Àustria i a l'Índia els senadors són elegits per les legislatures dels Estats en un nombre proporcional a la població.

De les dues opcions sembla lògic preferir-ne la segona, atès que permet atansar més el Senat a les Comunitats Autònomes. O, en cas d'optar per la primera, es podria pensar en una elecció popular directa de base regional, realitzada a cada Comunitat Autònoma en el moment d'elegir el seu Parlament, de tal manera que el mandat dels senadors duraria el mateix que el del Parlament autonòmic.

Quant al nombre de senadors, caldria que aquest fos molt reduït, i si això fos així semblaria correcte d'aproximar la representació de les Comunitats Autònomes tant com fos possible a la igualtat, amb una variació nul·la o molt reduïda en funció de la població de cadascuna d'elles.

Pel que fa a les atribucions i als poders, sembla convenient de mantenir els anomenats «no legislatius» de l'article 74 de la Constitució, i també els procediments establerts en l'article esmentat per resoldre els conflictes entre totes dues Cambres. En relació amb el poder de veto, s'hauria d'atorgar al Senat un poder real, establint, per exemple, que el veto de la segona Cambra a una llei —fins i tot aprovat per majoria simple— obligués el Congrés a una nova aprovació per majoria absoluta per tal que la llei vetada fos vàlida.

En el cas de les lleis orgàniques, en canvi, s'hauria d'exigir una majoria qualificada per al veto del Senat —majoria absoluta, per exemple— que obligaria a formar una comissió mixta paritària per resoldre el conflicte, i fins i tot realitzar una sessió conjunta de totes dues Cambres i una nova votació per majoria absoluta per donar validesa a la norma.

19. Cfr. L. TRIVELLI: *Le bicamérisme*, op. cit., i A. BLAUSTEIN i G. FLAUR (ed.): *Constitutions of the Countries of the World*, Nova York, 1971.

No sembla convenient distingir una categoria de «lleis autonòmiques», però sí establir la necessitat que el Govern comuniqui els seus projectes de llei simultàniament al Congrés i al Senat, per tal que aquesta darrera Cambra pugui emetre un informe previ, en un termini breu de temps, sobre possibles contradiccions amb l'ordenament autonòmic. Es podria pensar, també, en la possibilitat que el Senat pogués informar sobre els projectes de decrets del Govern, als mateixos efectes, a imatge i semblança del que succeeix en l'ordenament jurídic de la RFA.

Adoptant la solució esmentada, de deixar oberta una possibilitat general d'informe i control en mans del Senat per tal que aquest l'exerceixi quan cregui que la decisió afecta temes autonòmics, s'evita haver de definir jurídicament una categoria de «lleis autonòmiques» que podria obligar a presentar constantment recursos davant del Tribunal Constitucional.

D'altra banda, en establir un procediment consistent en la sessió conjunta de totes dues Cambres, en alguns casos, per resoldre els conflictes que hagin sorgit entre elles, s'evita haver de recórrer a la dissolució del Senat, que, en ser una Cambra de representació indirecta, el Govern no hauria de tenir la capacitat de dissoldre.

Finalment, sembla que seria convenient de mantenir la resta d'atribucions i poders que actualment correspon al Senat, com ara la iniciativa legislativa, la possibilitat de crear comissions d'investigació o la capacitat de control extraordinari de l'article 155, per exemple.

V. Conclusions

En conclusió, es pot afirmar que es fa necessària una reforma del Senat a fi d'evitar un atzucac en el desenvolupament polític de l'Estat autonòmic. Aquesta reforma tindria caràcter ordinari, d'acord amb l'article 167 de la Constitució.

La reforma s'hauria d'orientar a crear un Senat de representació de les Comunitats Autònomes, que servís amb agilitat i eficàcia de canal de subministrament d'informació especialitzada sobre afers autonòmics i alhora d'instrument de participació de les Comunitats Autònomes en la formació de les decisions centrals de l'Estat.

Per complir aquestes funcions, el model més escaient de segona Cambra sembla el de Consell Federal, atès que connecta directament els Governos autònoms i les seves Administracions amb el centre.

Si no se seguís l'opció anterior, caldria configurar un Senat amb un nombre molt reduït de components, designats per les Assemblees legislatives de les Comunitats Autònomes entre els seus membres o bé elegits directament pel poble a partir de circumscripcions regionals, en el moment de l'elecció dels Parlaments autonòmics.

Pel que fa a les atribucions i els poders del Senat, aquest s'hauria d'especialitzar en afers autonòmics, la qual cosa sembla que es podria atènyer gràcies a la seva composició i el nombre reduït dels seus membres. Aquests trets estructurals es complementarien amb l'atribució d'un poder generalitzat d'iniciativa i de veto. No sembla convenient, en efecte, la determinació d'una categoria especial de «lleis autonòmiques» de difícil definició jurídica. D'altra banda, l'article 150.1 i 2 podria permetre, en la seva redacció actual, formes de control per part del Senat sobre les facultats transferides o delegades.

El que sí que semblaria necessari seria una modificació dels articles 88 i 134, de

manera que el Senat pogués informar sobre els projectes de llei del Govern en un termini breu de temps des de la seva tramitació al Congrés.

També semblaria convenient d'atorgar al Senat una capacitat d'informe especialitzada entorn dels projectes de decret del Govern que, a parer del Senat, poguessin afectar l'ordenament autonòmic.

D'altra banda, el Senat hauria de conservar les atribucions especialitzades que actualment té en afers autonòmics, com ara la derivada de l'article 155 i les originades en els articles 74, 145.2 i 158.2.

En síntesi, l'especialització del Senat seria un producte natural de la seva composició i del seu nombre reduït de membres, complementada amb l'assignació d'una capacitat generalitzada d'iniciativa i veto i d'una potestat d'informe previ sobre projectes legislatius i reglamentaris del Govern que poguessin afectar l'ordenament autonòmic.

Les hipòtesis que acabem d'exposar al llarg d'aquest apartat constitueixen un conjunt d'aproximacions, des del punt de vista de *lege ferenda*, a una necessària reforma del Senat. No sembla convenient concretar més les opcions ja que aquesta és una tasca del legislador.

Barcelona, novembre de 1985

