

PRINCIPALES LÍNEAS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL SENADO

Eliseo Aja

Catedrático de derecho constitucional
de la Universidad de Barcelona

I. La reforma constitucional del Senado

La reforma constitucional del Senado viene planteándose hace algunos años, tanto en la doctrina como en los sectores políticos, con distinto alcance y objetivos. En el último período los impulsos reformistas se han acentuado, reflejándose en la inclusión de la reforma constitucional en casi todos los programas de los partidos políticos para las últimas elecciones generales, la reforma del Reglamento del Senado (11 de enero de 1994), los comentarios en los medios de opinión pública y, especialmente, el debate sobre la situación del Estado autonómico, celebrado en la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado el 26 de octubre, donde tanto el presidente del Gobierno de la nación como la mayoría de los presidentes de las comunidades autónomas se mostraron favorables a la reforma de la Constitución en este punto.

En el pleno del propio Senado se aprobó, como corolario del debate citado, la siguiente moción:

«El Senado acuerda constituir, antes de terminar el actual período de sesiones, una ponencia que estudie las modificaciones necesarias para integrar más adecuadamente la Cámara territorial en el desarrollo del Estado de las Autonomías definido por la Constitución española, reformándola para ello en lo referido a la composición y atribuciones del Senado, y recabando la colaboración del Gobierno y de las Comunidades Autónomas, así como el asesoramiento de expertos en la materia.»

Votación: 241 a favor, 5 abstenciones (Moción núm. 48. BOC, Senado, 28 de septiembre de 1994).

II. Cuestiones previas

Se trata de reformar el Senado, para integrarle más adecuadamente en la dinámica del Estado autonómico, sin alterar las líneas maestras del título VIII de la Constitución (CE, en adelante). Por lo tanto, se dejan de lado todas las cuestiones que superen la reforma de la Cámara (en su composición y funciones) o que cuestionen globalmente el Estado de las autonomías.

Además, se pretende conseguir, como reflejan las intervenciones del citado debate en el Senado, una reforma constitucional consensuada, que prolongue e incluso amplíe el consenso alcanzado en la aprobación de la Constitución. Para ello, una primera condición, ya cumplida, estriba en la composición de la ponencia que estudia la

reforma, pero más allá del acuerdo al que la ponencia pueda llegar, se abre una incógnita importante sobre la forma de trasladar el mismo consenso al Gobierno, al Congreso de los Diputados y a las propias comunidades autónomas.

Para acabar de encuadrar la reforma constitucional del Senado conviene recordar que ésta no puede considerarse como una panacea, confiando la resolución de todos los problemas autonómicos al futuro Senado, como se reconoció incluso en el mismo debate de la Comisión General, cuando también se aprobó el interés de que se llegue a formar una Conferencia de Presidentes, la conveniencia de acelerar los traspasos de servicios pendientes o la mejora del sistema de financiación, o como puede deducirse de otras reformas que tienen escasa relación con el Senado y son en cambio imprescindibles para un mejor funcionamiento del Estado autonómico.

Finalmente, convendría introducir un criterio metodológico básico, pese al carácter político de cualquier reforma constitucional, al exigirse una coherencia entre los dos puntos que abarca la moción aprobada por el Senado, la composición y las funciones de la Cámara, porque resulta difícil entender que su configuración pueda realizarse de manera independiente. Podría incluso afirmarse que primero deben fijarse las funciones del futuro Senado y después su composición, para intentar que ésta se adecue a aquéllas.

III. Funciones

El punto de partida consiste en reconocer que la reforma del Senado se hace para mejorar el funcionamiento del Estado autonómico, trasladando a las instituciones centrales las opiniones de las comunidades autónomas.

A la luz de los análisis realizados sobre las principales deficiencias del Estado autonómico, en gran parte coincidentes, el futuro Senado debería abordar como principales tareas las siguientes:

- a) Mejorar las leyes estatales que afectan a las comunidades autónomas.
- b) Impulsar la colaboración entre las comunidades autónomas y entre éstas y el Estado.
- c) Perfeccionar la participación de las comunidades autónomas en la formación de la posición del Estado en los procesos de decisiones de la Unión Europea.
- d) Contribuir a la disminución de conflictos, formalizados o no, entre las comunidades autónomas y el Estado.
- e) Mantener las demás competencias del Senado que tienen o pueden adquirir un contenido autonómico.

Veámoslas brevemente:

1. *Participar en la aprobación de todas las leyes, con una posición especialmente fuerte en aquellas que deben ser desarrolladas por las comunidades autónomas*

Es patente el descontento de algunas comunidades autónomas por la excesiva extensión de la legislación básica estatal, y también parece conveniente que un Senado de carácter autonómico participe de manera importante en las modificaciones de los Estatutos de Autonomía y en las leyes previstas expresamente por la Constitución en

relación con las comunidades autónomas, como son las contenidas en los art. 158.2 (Fondo de Compensación Interterritorial) y 150 (leyes marco, leyes orgánicas de transferencias y leyes de armonización).

Es decir, el Senado puede mantener la actual intervención en las leyes generales, subordinado al Congreso, pero asumiría una posición especialmente fuerte en las leyes que corresponden a competencias concurrentes (leyes básicas del Estado pero de desarrollo y ejecución por las comunidades autónomas) y en las demás que afectan de manera decisiva a las comunidades autónomas. Podemos denominar a este conjunto «leyes de contenido autonómico».

El primer problema que plantea esta reforma es el procedimiento para la calificación de tales leyes. Teóricamente la referencia a las competencias concurrentes supone una categoría «relativamente» fácil de definir a la vista de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Podría asemejarse a las denominadas «leyes federativas» en la República Federal Alemana, que dan justamente una intervención decisiva al *Bundesrat*. Pero en todo caso, la diferencias de procedimientos legislativos exige un trámite importante de calificación de los proyectos y proposiciones de ley. Una fórmula podría ser la calificación inicial por quien realiza la iniciativa, su comunicación a las mesas de las dos Cámaras y, en caso de diferencia, la resolución por una Comisión Mixta del Congreso y del Senado (que después se trata con mayor atención). Una dificultad adicional puede surgir en las leyes que sólo parcialmente afectan a las comunidades autónomas; lo mejor sería considerar toda la ley como de contenido autonómico, en su globalidad; también cabría aplicar análogamente la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las «materias conexas» de las leyes orgánicas, pero esto introduciría una gran complejidad.

Una tercera alternativa, quizás la más realista, pasaría por cuidar la técnica legislativa, de forma que las leyes básicas lo sean completamente y las leyes ordinarias no contengan preceptos básicos, a diferencia de la situación actual de normativas parcialmente básicas. Esta solución, además de facilitar la calificación de los proyectos de ley, introduciría en el ordenamiento una mayor dosis de seguridad jurídica.

De acuerdo con lo expuesto, la posición del Senado en el procedimiento legislativo debe cambiar sustancialmente, con la consiguiente reforma global del art. 90 CE, que puede orientarse en diferentes sentidos, pero debería cumplir en cualquier caso dos condiciones: Suprimir el límite temporal actual del Senado en el procedimiento legislativo (de 2 meses), o ampliarlo notablemente, y distinguir dos procedimientos, uno para las leyes «de contenido autonómico» y otro para las demás.

Sobre esta última hipótesis serían posibles diferentes alternativas que me limito a enunciar:

— Configurar al Senado como Cámara de primera lectura en las leyes de contenido autonómico, y de segunda lectura en las demás.

— Exigir la misma mayoría del Congreso y por el Senado para la aprobación de las leyes de contenido autonómico y establecer una Comisión Mixta para los des-acuerdos.

— Fijar una mayoría muy calificada para la aprobación por el Congreso, si el Senado se opone, o conceder al Senado veto absoluto —siempre en las leyes de contenido autonómico— si ambas cámaras no coinciden en la aprobación de la ley, o si la Comisión Mixta que intenta conseguir un acuerdo no lo obtiene.

El procedimiento para las demás leyes puede ser parecido al actual, o incluso podría simplificarse: tras la aprobación del Congreso, las diferencias del Senado requieran mayoría absoluta; o ambas, mayoría simple, pero se impone el Congreso en segunda votación. Si se pretende simplificar el procedimiento, cabría pensar que la Cámara que actúa en segunda lectura apruebe la ley en Comisión con potestad legislativa plena.

Para intentar resolver las diferencias entre las dos Cámaras sobre las leyes de contenido autonómico, tanto en la calificación inicial como en las enmiendas introducidas por el Congreso y no aceptadas por el Senado, parece adecuado introducir una Comisión Mixta del Congreso y del Senado semejante a la que está prevista en el art. 74.2 CE. Tal posibilidad no sólo constituiría un remedio técnico a las diferencias legislativas de las dos Cámaras sino una instancia de acuerdo muy importante entre la representación general de la población, que realiza el Congreso, y la que exprese el Senado, a través de las comunidades autónomas.

2. *Impulsar la colaboración entre las comunidades autónomas y entre éstas y el Estado*

La colaboración entre comunidades autónomas es muy escasa y debe impulsarse de manera importante, no sólo por un elemental criterio de eficacia de las administraciones autonómicas, sino porque la experiencia del derecho comparado demuestra que es la mejor vía para impedir el aumento de las competencias estatales cuando alguna materia rebasa la capacidad de las comunidades autónomas por separado. Sin embargo, en todos estos años apenas se han creados relaciones de colaboración entre las comunidades autónomas, probablemente por un primer reflejo de ensimismamiento, tras tanto tiempo de centralismo, o quizás también por desconocimiento o desconfianza en las potencialidades de la colaboración.

La escasa regulación constitucional del art. 145.2 CE (convenios de gestión y acuerdos de cooperación entre comunidades autónomas), ha resultado inoperante (un sólo acuerdo de cooperación en 15 años), e incluso negativa porque aparece más como un intento de control del Senado sobre las comunidades autónomas que no como impulso a la colaboración entre ellas.

A la vista de la colaboración entre *Länder* existente en Alemania o Austria, es fácil pensar que las relaciones entre las comunidades autónomas podrían extenderse a muy diversos sectores, y con diverso alcance respecto al compromiso de ejercicio de las propias competencias (como la distinción en Alemania y Austria entre convenios políticos y administrativos), pero en todo caso, hay que ser conscientes de que la colaboración depende principalmente de los gobiernos, y el papel del Senado se limitará a impulsarla y favorecerla.

¿Cómo impulsar desde el Senado una mayor colaboración? Dependerá en buena medida de la propia composición de la Cámara (de la presencia o no de los ejecutivos autonómicos), pero en principio el Senado podría favorecer el intercambio sistemático de información y experiencias entre comunidades autónomas, mejorar legalmente las técnicas de asistencia y auxilio mutuos, promover convenios de cooperación voluntaria, examinar y proponer soluciones a los solapamientos competenciales y administrativos, e incluso facilitar medios materiales a las conferencias horizontales.

La colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas está siendo mucho más importante y pasa esencialmente por tres tipos de mecanismos: los órganos mix-

ros creados por leyes (Consejo de Universidades, de la Función Pública, etc.), las conferencias sectoriales y los convenios.

En los primeros interviene la ley para su creación y regulación (son generalmente leyes básicas), pero en su composición y funcionamiento resultan fundamentales los gobiernos de las comunidades autónomas, que operan de manera exclusiva tanto en los Convenios como en las Conferencias Sectoriales.

La regulación actual de las conferencias sectoriales y de los convenios es muy deficiente y el funcionamiento real es irregular, y la clarificación de su régimen jurídico probablemente constituye una condición previa al establecimiento de unas relaciones de colaboración adecuadas.

A diferencia de otros estados compuestos europeos, prácticamente no existe una regulación sobre las conferencias sectoriales (verticales) y los convenios, ya que los pocos artículos de la Ley 30/1992 son una mera declaración de intenciones, pero la mejora de su régimen jurídico es difícil porque no son competencia única del Estado sino que dependen también de la voluntad de las comunidades autónomas. A su vez las conferencias sectoriales horizontales no existen.

En todos estos casos, la voluntad de los ejecutivos autonómicos es decisiva, aunque también debe contarse con los Parlamentos autonómicos en determinados tipos de acuerdos que comprometen el ejercicio de las competencias de las comunidades autónomas. Pero el problema más importante estriba en decidir si la reforma de la Constitución debe llevarse hasta una nueva disciplina de estas relaciones (por ejemplo, dando un nuevo contenido al art. 145 CE).

Si se optara por esta vía, los elementos principales a considerar serían:

a) Incluir en la Constitución la posibilidad de crear Conferencias Sectoriales y otros órganos de colaboración, tanto horizontal (sólo entre comunidades autónomas) como vertical (con el Estado), previendo que su funcionamiento se ajuste a un Reglamento aprobado, por unanimidad, por los miembros de la Conferencia.

b) Introducir en la Constitución un mínimo régimen jurídico para los convenios, tanto horizontales como verticales, estableciendo los órganos competentes para suscribirlos, la necesidad de autorización del Parlamento cuando un convenio afecte a la forma de ejercicio de las competencias o requiera una ley para su aplicación y simple comunicación en otro caso (mera gestión administrativa), la publicación en el diario oficial y los procedimientos de resolución de eventuales conflictos.

Naturalmente es posible limitarse a una reforma menos ambiciosa, que simplemente prevea las posibilidades de colaboración. Y aún sin llegar a modificar la constitución en este aspecto, el Senado podría impulsar una mayor colaboración potenciando en su seno las relaciones entre comunidades autónomas en el sentido que se ha marcado.

3. Intervenir en la resolución de las diferencias entre el Estado y las comunidades autónomas en la participación de éstas para definir la posición del Estado en las comunidades europeas y asegurar la aplicación del Derecho comunitario

La importancia de la participación de las comunidades autónomas en la posición de España en el seno de la Unión Europea (UE), la llamada fase ascendente de la política comunitaria, es indudable. Y no se trata sólo de una consideración política

sino de una auténtica exigencia derivada de la Constitución, porque en otro caso el Estado (Gobierno central) participa en la adopción de decisiones que corresponden a las comunidades autónomas, de acuerdo con el bloque de constitucionalidad.

En esta línea, y tras diversas aproximaciones en los últimos años, el Acuerdo alcanzado el 30 de noviembre de 1994 por la Comisión de Asuntos Europeos, resulta un punto de partida que puede ser satisfactorio para las comunidades autónomas. El acuerdo distingue varios regímenes de participación de las comunidades autónomas en la formación de la posición de España, según se trate de competencias exclusivas del Estado, de concurrentes, compartidas o exclusivas de las comunidades autónomas, e incluye otras previsiones adicionales.

En resumen, el sistema de participación significaría:

— Si la competencia es exclusiva del Estado y las comunidades autónomas invocan su interés, el Estado informará oportunamente.

— Si la competencia es exclusiva de las comunidades autónomas y éstas han alcanzado una posición común, el Estado la tomará en cuenta de forma determinante para fijar su posición inicial.

— En las competencias compartidas y concurrentes, si existe acuerdo entre las comunidades autónomas y el Estado, éste será determinante para fijar la posición inicial del Estado.

— En los dos últimos supuestos, si la posición del Estado experimentase variación sustancial como consecuencia de la negociación, aquél consultará a las comunidades autónomas para adoptar una nueva posición, si los plazos lo permiten, y en todo caso las informará de las razones de su variación.

— En caso de aumento de gastos o disminución de los ingresos, la posición común de las comunidades autónomas se consensuará con la del Estado.

— Cuando las comunidades autónomas no alcancen una posición común, el Estado tomará conocimiento de los argumentos expresados.

Estas líneas de participación parecen bastante correctas, aunque presentan dos problemas. El primero reside en el bajo rango del Acuerdo, porque tratándose de una decisión de la mayor importancia, prácticamente de carácter constitucional porque modifica el régimen de ejercicio de las competencias, se recoge únicamente como acuerdo de una conferencia que a su vez posee escaso relieve institucional. Desde la perspectiva de la colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas, es un buen ejemplo de las deficiencias que presenta su regulación.

El segundo problema, que nos lleva a tratarlo en relación con el Senado, estriba en la ausencia de previsiones para las eventuales diferencias de opinión entre el Estado y las comunidades autónomas, tanto si versan sobre la calificación del tipo de competencia —que determina el grado de participación— como si se trata de un eventual incumplimiento de las obligaciones que se imponen al Estado y a las comunidades autónomas en las distintas competencias. Este tipo de controversias difícilmente pueden llevarse al Tribunal Constitucional, entre otras razones por los términos temporales de sus decisiones, y deben poseer algún mecanismo diferente de resolución.

No parece lógico que en caso de diferencias resuelva el Estado, porque actuaría como juez y parte, y tampoco se vislumbra otro remedio arbitral específico. En la línea de la reforma constitucional alemana de 1993, tal función podría atribuirse al futuro Senado, si éste se encuentra integrado por representantes de las comunidades

autónomas, pero tampoco es muy realista pensar que podría prescindirse del Congreso y del Gobierno. Seguramente habría que plantearse la formación de un órgano mixto Gobierno, Congreso, Senado, al que podrían corresponder estas funciones:

— Resolver las diferencias entre las comunidades autónomas y el Gobierno sobre la naturaleza de la competencia del asunto comunitario, que determina la forma de participación respectiva en la fijación de la posición del Estado ante las comunidades europeas.

— Decidir, en caso de controversia entre comunidades autónomas, sobre los aspectos procedimentales de la adopción de la posición común.

— Estudiar y adoptar medidas cuando se planteen denuncias por incumplimiento de sus obligaciones, tanto del Gobierno como de las comunidades autónomas.

— Mediar en los eventuales conflictos entre el Estado y las comunidades autónomas sobre la aplicación del Derecho comunitario, sin perjuicio de las facultades respectivas para acudir a la vía jurisdiccional.

4. *Contribuir a la disminución de conflictos, formalizados o no, entre las comunidades autónomas y el Estado*

Aunque el número de conflictos de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas ha disminuido en los últimos años (su mantenimiento hubiera colapsado el sistema autonómico), su volumen continúa siendo importante. La participación de las comunidades autónomas en la elaboración de las normas estatales, a través del Senado, puede contribuir por sí misma a una reducción, pero aún así seguirán existiendo conflictos.

La reforma del Reglamento del Senado de 1994 fue consciente del problema, atribuyendo a la CGCCAA en su nuevo artículo 56.f): «Ser informada por el Gobierno de los procedimientos formalizados ante el Tribunal Constitucional contra normas o actos de las comunidades autónomas, y recibir informe periódico del Gobierno sobre la conflictividad entre el Estado y las comunidades autónomas».

Un Senado legitimado por su carácter autonómico podría mediar para intentar evitar el planteamiento de los conflictos de competencias, pero ello requiere una información previa a la formalización del conflicto, que provenga tanto del Estado como de las comunidades autónomas.

En consecuencia podría imaginarse un trámite para que tanto el Estado como las comunidades autónomas informen al Senado sobre su voluntad de plantear un conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional. Conocido el problema con tiempo suficiente, el Senado podría arbitrar instrumentos para intentar evitar el conflicto, mediante el acuerdo de las partes implicadas.

Otra forma importante de mejorar las relaciones entre administraciones consiste en resolver los «conflictos latentes», no planteados formalmente, pero que en la práctica dificultan el ejercicio de las competencias propias por renuncia de la otra instancia. Un ejemplo frecuente es la reticencia a trasladar información.

5. *Otras competencias del Senado que tienen o pueden adquirir un contenido autonómico*

El Senado ya desarrolla actualmente otras competencias conectadas con las comunidades autónomas, o tiene una posición especial por esta razón (por ejemplo en la

aprobación de la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial). Se trataría de resituar dichas competencias entre las nuevas funciones más globales. O bien de adaptar reglamentariamente a su nueva posición sus facultades generales, como el nombramiento de 4 magistrados constitucionales u otros nombramientos, que podrían aportar una «sensibilidad autonómica» al funcionamiento de las instituciones generales.

III. El hecho diferencial

Es consustancial al Estado autonómico, pero no se refleja igual en todas las dimensiones de la actuación de las instituciones.

En el futuro Senado puede recogerse la regulación del actual Reglamento sobre el uso de las lenguas cooficiales en las comunidades autónomas, que se ha revelado positivo en el citado debate del Senado de septiembre de 1994. Pueden incluirse igualmente otros aspectos concretos, especialmente como formas de colaboración entre comunidades autónomas con características diferenciales comunes.

Pero quizás resulte más importante el reconocimiento constitucional más explícito del carácter del Estado autonómico, en términos parecidos a los siguientes:

«el Senado respetará en sus actuaciones el hecho diferencial reconocido en los Estatutos de algunas comunidades autónomas, así como la igualdad jurídica de todas ellas».

IV. Composición

1. *Las principales alternativas*

En las intervenciones de los ponentes constituyentes y de los presidentes de comunidades autónomas ante la ponencia que estudia la reforma constitucional del Senado (primeros meses de 1995), la inmensa mayoría se ha mostrado favorable a la formación del Senado a partir de las instituciones de las comunidades autónomas, bien de las asambleas o de los gobiernos, o de ambos. La principal discrepancia se encuentra en el mantenimiento o no de una parte de senadores elegidos directamente por la población.

Han aparecido también diferencias sobre el número de miembros del Senado y los criterios para la ponderación de su reparto entre comunidades autónomas y la posible exigencia a los senadores de la condición de parlamentario autonómico.

2. *Adaptar la composición a las funciones que debe cumplir*

Más que seguir algún modelo comparado (alemán, austriaco, suizo...), o disputar sobre las ventajas de los diferentes tipos de representación, convendría adaptar la composición de nuestro Senado a las funciones que debe cumplir.

Recordemos que eran esencialmente cinco:

— La participación en la legislación del Estado con contenido autonómico: afecta tanto a los Parlamentos como a los gobiernos de las comunidades autónomas.

— Impulsar la colaboración entre comunidades autónomas y con el Estado (conferencias sectoriales, convenios y órganos mixtos): afecta principalmente a los gobiernos, pero también a los Parlamentos en cuanto algunos convenios precisen autorización parlamentaria.

— La resolución de diferencias entre el Estado y las comunidades autónomas en cuestiones de la UE: incumbe principalmente a los gobiernos en toda la gestión ordinaria, pero puede requerir la posición de los parlamentos en las grandes reformas.

— Contribuir a disminuir los conflictos de competencias: corresponde esencialmente a los ejecutivos, pero los parlamentos pueden tener intervención cuando el conflicto recae sobre una ley.

— Las funciones generales y los nombramientos que corresponden al Senado son generalmente paralelos con el Congreso, y por tanto poseen más bien carácter parlamentario.

En conjunto, parece claro que un futuro Senado mejor integrado en el Estado autonómico debe formarse a partir de los gobiernos y de los Parlamentos de las comunidades autónomas. De acuerdo con su carácter respectivo, los gobiernos aportarán capacidad de impulso normativo y conocimiento de la administración. Los Parlamentos aportarán pluralismo político y conocimiento de las necesidades legislativas de las comunidades autónomas.

3. *La multiplicidad de soluciones posibles a partir del criterio anterior, de representación mixta de Parlamentos y gobiernos de las comunidades autónomas*

Parece unánime la opinión de que los presidentes de las comunidades autónomas puedan asistir e intervenir en el Senado siempre que lo consideren conveniente, sin necesidad de poseer voto.

También es mayoritaria en las comparecencias la idea de que la representación de los Parlamentos sean proporcional a la fuerza política de los grupos parlamentarios autonómicos.

La participación del Ejecutivo puede ser directa o indirecta. Esto último si dentro de los senadores de cada comunidad autónoma se incluye uno o dos miembros del Gobierno, como tales o como parte de la mayoría parlamentaria. De forma directa, si se exige a uno o dos senadores de cada comunidad autónoma la condición de consejero. Podría a su vez intercambiarse el consejero según la naturaleza del debate previsto, e incluso complementarse con la existencia de un delegado permanente del gobierno de cada comunidad autónoma con categoría de consejero, que resultaría útil para coordinar sistemáticamente las relaciones Senado-Gobierno de la comunidad autónoma.

Con los criterios anteriores, caben varias alternativas. La más sencilla sería 2 consejeros por comunidad autónoma, más un número común mínimo de parlamentarios por comunidad autónoma y otro número variable según la población, que en conjunto permitan la representación plural de las distintas fuerzas políticas autonómicas. Por ejemplo:

2 consejeros por comunidad autónoma	Total 34
4 parlamentarios por comunidad autónoma	Total 68
Más 1 por millón de hab.	Aprox. 60

En total, alrededor de 160 senadores. Por comunidades autónomas se moverían entre 7 para Asturias o Baleares y 13-14 para Cataluña y Andalucía.

Conscientemente se evitan mayores detalles de la distribución, que serían fáciles de exponer, porque su fijación corresponde a una fase posterior del proceso de reforma.

Sí debe en cambio subrayarse el rechazo de senadores elegidos directamente por la población, que se ha defendido ante la Ponencia por varios constituyentes y presidentes autonómicos, porque no se ve cómo evitará los inconvenientes que ha tenido hasta ahora. Debemos recordar que el Senado actual se basa justamente en este tipo de representación, y con ella se ha llegado a la crisis de la Cámara.

La explicación es que la legitimidad de una institución no depende necesariamente de la elección directa (a nadie se le ocurriría pensar en este tipo de elección para los magistrados del Tribunal Constitucional), sino de la coherencia entre sus funciones y su composición, que incluye el sistema de elección o designación de sus miembros.

4. *El carácter del futuro Senado*

Si el Senado pretende integrarse más adecuadamente en el desarrollo del Estado autonómico, deberá ser una Cámara bastante técnica, cuyos miembros conozcan los problemas de las comunidades autónomas y por tanto estén ligadas a las dinámicas de los gobiernos o de los parlamentos autonómicos.

Por esta razón, si los senadores no fueran consejeros o parlamentarios deberían establecerse nexos de comunicación con aquellas instituciones autonómicas, para garantizar la correcta transmisión de los intereses y las opiniones de las comunidades autónomas a las Cortes Generales.

Nota bibliográfica:

Las contribuciones más recientes sobre la reforma del Senado pueden verse en el libro colectivo *La reforma del Senado*, Madrid, 1994, CEC. También J. A. Portero Molina, «Contribución al debate sobre la reforma del Senado», *REP*, 1995, núm. 87, y mi artículo «El Senado autonómico, entre la reforma reglamentaria y la reforma constitucional», en E. Aja, Dir, *Informe Comunidades Autónomas*, 1993, Barcelona, 1994, vol. I, pp. 560-580.