

PRESSUPÒSITS I LÍMITS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL SENAT

Juan José Solozábal Echavarría

Catedràtic de dret constitucional
de la Universitat Autònoma de Madrid

Sumari

- A. L'avaluació correcta de la posició constitucional del Senat com a pressupòsit de la Reforma.
 - I. Les bases constitucionals de partida.
 - II. Les especificitats organitzatives i funcionals del Senat: consideració especial del nostre bicameralisme descompensat.
 - a) Aspectes organitzatius.
 - b) El procediment legislatiu: el Senat com a Cambra de segona lectura.
 - c) La inexistència de comissions mixtes de conciliació Congrés-Senat.
 - d) La funció de control: control ordinari i extraordinari. Preguntes, interpellacions i comissions d'investigació a la Cambra alta.
 - III. El Senat com a Cambra de representació territorial. El rendiment autòndic del Senat com a problema teòric i les manifestacions concretes del seu desenvolupament constitucional en aquest sentit: grups territorials, art. 189 del reglament del Senat i creació de la Comissió General de les Comunitats Autònomes.
- B. Tres reflexions generals sobre el plantejament de la reforma constitucional del Senat.
 - I. Reforma i dinàmica constitucional.
 - II. Límits i exigències de la reforma constitucional del Senat.
 - III. La utilitat de l'experiència del constitucionalisme comparat en la reforma del Senat.
- C. Referències bibliogràfiques.

A. L'avaluació correcta de la posició constitucional del Senat com a pressupòsit de la reforma

I. *Les bases constitucionals de partida*

La situació política actual subministrarà amb tota seguretat un més gran temps per a la reflexió sobre la reforma constitucional del Senat que s'havia plantejat potser amb una urgència excessiva, afavoridora del terreny per a la improvisació o l'arbitrisme. Potser encara no estem en el moment de fer suggeriments concrets, sinó en el de plantejar possibilitats, determinar límits o establir exclusions que permetin un afrontament correcte de la reforma constitucional.

A parer meu, una de les tasques preliminars de més gran interès i que resulten més necessàries és fer una avaluació correcta de la posició del Senat en el nostre sistema constitucional, de la qual es derivarà segurament que el significat d'aquest òrgan, a més de no ser establert correctament amb alguna freqüència, no depèn solament de les decisions constitucionals, o sigui de la caracterització que es fa de la Cambra en el mateix text de la Norma Fonamental, sinó de llur desenvolupament normatiu, principalment en el reglament parlamentari corresponent, i de les actituds dels mateixos polítics. El que es pot desprendre d'aquesta perspectiva d'anàlisi és que la reforma

d'una institució no s'ha d'abordar exclusivament en termes normatius, fent-la dependre solament de la modificació de la seva regulació constitucional, ja que l'efecte de les decisions constitucionals es pot potenciar o, al contrari, enervar, en funció d'altres desenvolupaments infraconstitucionals i de l'existència o no de la voluntat política pertinent.

La percepció que es té del Senat en l'opinió pública, en la mateixa classe política o en la mateixa doctrina científica és bastant crítica i la seva consideració ofereix interès perquè potser més enllà del seu possible origen en causes concretes, en ambigüitats del mateix text constitucional, en errors dels mateixos senadors o en percepcions valoratives de la classe política o dels seus dirigents, l'esmentada imatge denota una característica del Senat espanyol que a aquest li serà molt difícil de perdre en qualsevol reforma, per molt dràstica que aquesta sigui: les peculiaritats pròpies de l'Estat espanyol li impediran d'assumir completament els trets d'un model determinat de Senat de manera que, per tant, li fos possible renunciar a una certa condició híbrida, indeterminada o impura de la qual han de seguir inevitablement efectes frustrants i generadors d'una segura insatisfacció.

La crítica del Senat, si bé en determinats casos pot passar com a injusta i fins i tot incórrer en un cert acarnissament, es correspon correctament amb certes deficiències constitucionals que exagereu innecessàriament la descompensació del nostre bicameralisme. Així, per exemple, la constricció temporal del procediment legislatiu a la Cambra alta, o la inexistència de comissions mixtes de conciliació Congrés-Senat; i sobretot sí que serveix de denúncia de les mancances del desenvolupament constitucional efectuat, que una interpretació constitucional correcta, especialment de la mateixa definició del Senat com a Cambra de representació territorial, permetia.

El cas és que, com ho assenyalava, hi ha una idea bastant estesa del Senat en l'opinió pública com a Cambra inútil o redundant o institució frustrada. Probablement aquesta visió és assumida per la mateixa classe política, que considera el pas per aquesta Cambra més aviat un meritoriatge o un retir que no pas una destinació abellidora per a un professional polític ambiciós; i evidentment per la doctrina acadèmica, que ha insistit profusament en la incoherència de la condició del Senat, representant, com el Congrés, del poble espanyol, i els membres del qual disposen del mateix *status* que els diputats, i la seva posició preterida en el control extraordinari del Govern o bé disminuïda en l'exercici de la funció legislativa, reaccionant amb alguna irritació davant d'una mena de «duplicitat» del constituent, que hauria deixat passar l'ocasió de construir una veritable Cambra territorial, a la manera federal, limitant-se a establir, encara sota una certa inèrcia del Senat del segle dinovè censatari, una mera Cambra de reflexió o de segona lectura, però amb un escàs pes polític.

Aquesta insatisfacció — en el nivell de l'opinió pública, classe política i doctrina científica — es pot assumir en el que té de manifestació d'una ambigüitat d'arrel del nostre model constitucional de Senat, en el qual contrasten les aparents *funcions* que es prediquen per a ell en situació d'equiparació amb el Congrés en l'ordre legislatiu i de control, i també les que es poden desprendre de la seva privativa condició de Cambra de representació territorial i *les competències efectives* que li són atribuïdes expressament per la Constitució. La indefinició constitucional a què ens referim resulta de l'oscil·lació del constituent entre l'assumpció del significat tradicional del Senat com a *Cambra tècnica* de refredament i segona lectura, una concepció en què opera l'eco del Senat aristocràtic de la monarquia constitucional, que intervenia en l'elaboració de les lleis en relació d'igualtat amb la Cambra baixa, els «excessos» de la qual impedia, però que

permeté la integració en el règim representatiu d'elements procedents de l'antic règim i l'oposició dels quals hauria estat perillosa per a l'estabilitat política del nou; i d'un *Senat federal*, en què la Cambra baixa representés el conjunt de la població, actuant com a element centrípet i unificador, mentre la Cambra alta representa directament els estats integrants, reflectint així el pluralisme territorial i subministrant una oportunitat per al seu reconeixement i la seva coordinació.

Aquesta indefinició del model —o la doble dependència de la seva inspiració, no resolta finalment a favor evidentment d'una assemblea federal, però tampoc d'un Senat oligàrquic equiparat, en les seves funcions, a la Cambra baixa— dona compte en bona part de la posició constitucional de la Cambra, explicant potser sobretot les seves pròpies insuficiències. El que passa és que, per raons teòriques inicialment i després d'articulació tècnica, aquesta indefinició de base era difícilment salvable, encara que presentés greus hipoteques per al futur. Exigències funcionals van impedir un bicameralisme no descompensat, perquè un Senat equiparat competencialment al Congrés, en coherència amb el seu origen democràtic, hauria complicat i alentit innecessàriament el procés polític i legislatiu, atribuint a més, si no és que no s'hagués alterat substancialment el sistema electoral, una discutible hiperrepresentació a l'Espanya menys poblada. D'altra banda era impossible, atesa la implantació del sentiment autonomista en el moment d'elaborar la Constitució, d'establir sobre bases federals l'estructura i les competències del Senat.

A parer meu, l'avaluació del Senat espanyol continua atribuint un pes exagerat al model originari constitucional, com si operés una mena de determinisme que impedís rectificacions normatives o pràctiques significatives en el disseny primitiu, l'empremta del qual hauria de marcar indeleblement el futur de la institució.

La veritat, en primer terme, és més aviat que el model constitucional no ha impedit un joc polític, en el terreny legislatiu especialment, de certa importància, al Senat, de manera que la condició redundant o inútil d'aquesta Cambra sembla desmentida; en segon lloc, que hi ha hagut uns certs desenvolupaments en el nivell reglamentari i de la pràctica política que permeten atribuir alguna especialitat rellevant a aquesta Cambra; i, en tercer lloc, i sobretot, que, considerat honestament, l'esgotament del model actual del Senat no és el resultat del disseny, volgut o inevitable com a conseqüència de les seves decisions preses efectivament, del constituent, sinó el resultat de la incomprensió o de la falta de voluntat corresponents, de les possibilitats de la dinàmica constitucional assolibles, sense forçar la Norma Fonamental, del desenvolupament del seu propi text i, particularment, de la qualificació que s'hi fa del Senat com a Cambra de representació territorial.

Evidentment la perspectiva desqualificatòria del Senat és incapaç de donar compte de la seva efectiva actuació en el joc polític del sistema: n'hi haurà prou, sobre això, de ficar-se en les esmenes que el Senat introdueix en els diversos projectes de llei ponderant, al costat del seu nombre, la seva importància qualitativa, perquè és molt freqüent l'operació del Senat com a lloc en què la transacció política es fa amb més facilitat i èxit que no pas en el Congrés, com ho proven les modificacions —o fins i tot la transformació— que han experimentat projectes com el de la Llei de reforma universitària, del poder judicial o de la Llei d'aigües al seu pas per aquesta Cambra.

Potser tampoc no s'ha de desdenyar l'abast —denotador d'una certa especialitat— del control del Govern fet en el Senat, sense oblidar l'interès per a la societat espanyola de compareixences o l'elaboració de llibres blancs duts a terme en aquesta Cambra,

les conclusions de la qual han passat després als corresponents textos normatius sobre això, en matèries com ara la droga, la violència en l'esport o la investigació científica a Espanya.

D'altra banda, com se sap, a més de l'exercici d'aquestes funcions constitucionals explícites, el Senat ha actuat, en relació amb la seva condició de Cambra de representació territorial, en un altre tipus de funcions, bo i ajudant, mitjançant els corresponents assessorament i col·laboració, a la posada en marxa dels diversos Parlaments autonòmics, etc.

II. *Les especificitats organitzatives i funcionals del Senat: consideració especial del nostre bicameralisme descompensat*

a) Aspectes organitzatius

La visió crítica del Senat sol descurar també la consideració de les especificitats organitzatives i funcionals de la Cambra i que, tanmateix, es mereixen alguna atenció —especialment les indicadores del caràcter descompensat del nostre bicameralisme— no solament per oferir una autèntica imatge de la posició de la institució, sinó també per posar de manifest elements que han de constituir l'objecte necessari de qualsevol reforma.

En *els seus aspectes organitzadors* s'han de ressaltar com a trets més cridaners de la Cambra *la seva orientació més presidencialista*, de manera que se subratllen les funcions representatives, d'ordenació dels debats, distribució de la feina en els òrgans de la Cambra, establiment de l'ordre del dia i assumptió de facultats sancionadores del president del Senat; una accentuació del significat polític, al costat del tècnic de la *Mesa*, que, a més d'intervenir en la preparació dels treballs de la Cambra a llarg termini en termes semblants a la del Congrés, participa, d'acord amb el president i amb la mera audiència de la Junta de Portaveus, en la preparació de l'ordre del dia; i una notable pèrdua d'importància de la *Junta de Portaveus*, a la qual correspon una intervenció de consulta més aviat que no pas de decisió.

b) El procediment legislatiu: el Senat com a Cambra de segona lectura

Com se sap, la manifestació més clara del *caràcter descompensat del nostre bicameralisme* rau en la posició disminuïda del Senat en relació amb el Congrés en el *procediment legislatiu*: es tracta d'una opció rotunda del constituent, confirmada pel reglament parlamentari i aplicada, a més, amb una certa extremitat en la pràctica política, que, a parer nostre, requereix una rectificació clara que, salvades les mínimes aparences exigides per la deferència deguda a un òrgan constitucional, impeding per exemple el manteniment de la constricció temporal dels dos mesos en què, en supòsits normals, s'ha de verificar el treball parlamentari en el Senat, possibiliti a aquesta Cambra, en el desenvolupament de la funció legislativa, una actuació d'acord amb el seu caràcter territorial, per bé que continuï corresponent al Congrés la darrera paraula, un cop esgotada la mediació d'instàncies de conciliació en els conflictes o discrepàncies entre les dues Cambres.

La posició subalterna del Senat en el procediment legislatiu ordinari —afirmada naturalment la necessitat absoluta d'intervenir-hi, de manera que s'exclouï la llicitud constitucional de lleis no tramitades i aprovades en el Senat— es manifesta de diverses maneres. Preliminarment queda determinada en la fase de *la iniciativa* reconeguda en

termes un xic mesquins als senadors en relació amb els diputats i que, si bé no requereix una presa de consideració per part del Congrés, queda sotmesa eventualment a convalidació en el cas que, aplicant l'article 126.5 del Reglament, se la faci objecte d'una esmena a la totalitat de devolució, resolent llavors el ple del Congrés sobre la iniciativa del Senat en un dels anomenats debats de totalitat.

Però a nosaltres ens interessen especialment dues mostres de la intervenció de la Cambra alta en el procés legislatiu, indicadores inequívocues de la posició d'inferioritat d'aquesta Cambra i que reclamen la seva correcció en una reforma que limiti la descompensació del nostre bicameralisme, incompatible sens dubte amb un rendiment adequat del Senat com a Cambra de representació autonòmica.

Em refereixo a la condició del Senat com a *Cambra de segona lectura*, de manera que, tret dels dos supòsits corresponents a l'autorització de convenis entre comunitats autònomes no previstos en els seus estatuts o la distribució del Fons de Compensació Interterritorial, el Senat no aprova textos propis, i fins i tot els que són deguts a la seva iniciativa arriben modificats després del seu pas obligat pel Congrés. Per això, a la seva intervenció en la fixació del contingut de la llei, li correspon un sentit complementari o rectificador, però no pròpiament definitori o constitutiu, la qual cosa naturalment no vol dir que la contribució del Senat no sigui rellevant des d'un punt de vista tècnic (atribuint coherència als textos, millorant-ne per exemple la redacció o eliminant-ne les incongruències o els defectes més notables) o bé que no permeti, com sabem, una última oportunitat per a la integració política o l'acord, potser no assolibles a la primera Cambra.

Sense cap dubte el reequilibri institucional que la reforma constitucional ha de cercar haurà d'ampliar el nombre dels casos en què correspongui al Senat *la preferència* en la tramitació dels textos legislatius, i això amb independència de qui exerceixi la iniciativa legislativa sobre això, i sempre que es tracti de propostes normatives de condició o de relleu autonòmic.

Com és sabut, la condició de segona Cambra del Senat no solament és il·lustrativa del moment en què es produeix la seva intervenció, sinó de la seva importància, de manera que la Constitució assegura la prevalença final de la voluntat del Congrés, encara que els textos legislatius tramesos pel Congrés fossin objecte d'esmenes o de vet.

Prescindim de la problemàtica del *vet*, entès com a rebuig global del text i que en realitat no deixa de ser una compensació de mera aparença a la posició de franc desavantatge institucional del Senat — i que, per tant, podria ser suprimit si la reforma constitucional corregís el desequilibri entre les dues Cambres i la modificació reglamentària corresponent eliminés la convalidació de la iniciativa del Senat per part del Congrés que ja hem considerat en el seu moment — per fixar la nostra atenció en la problemàtica de *les esmenes*, que en la seva regulació actual expressa una situació d'inferioritat del Senat clarament insatisfactòria.

En efecte: en el cas que el Senat decideixi introduir esmenes en el projecte, el Congrés s'hi ha de pronunciar, acceptant-les o no per majoria simple, de manera que, amb independència de la majoria assolida per a l'aprovació de les esmenes en el Senat, s'estableix la prevalença final de la voluntat del Congrés sobre la de la Cambra Alta.

No hi ha, per tant, enfront del que ha passat en la nostra història constitucional des de la Llei de relacions entre els cossos colegisladors de 1837, rectificanc en particular

la previsió de l'article 4 de la Llei 1/1977, de 4 de gener, per a la reforma política, una *Comissió Mixta de Conciliació*, tret per als tres casos de l'article 74 —autorització de tractats, distribució del Fons de Compensació Interterritorial o autorització d'acords de cooperació entre comunitats autònomes no previstos en els seus estatuts— possibilitat d'intervenir per proposar un acord entre els dos projectes legislatius aprovats per totes dues Cambres en cas que l'original del Congrés fos objecte de modificacions o d'esmenes en la seva tramitació en el Senat.

c) La inexistència de comissions mixtes de conciliació Congrés-Senat

La inexistència d'aquesta *Comissió Mixta* no solament és de lamentar pel que té de manifestació extrema d'un bicameralisme exageradament descompensat, ja denunciat, i que no s'esforça per mantenir cap mena d'aparença de continuïtat històrica, sinó per consideracions tècniques que impedeixen acceptar propostes equidistants entre el projecte original i el text alternatiu volgut pel Senat, formulables per la *Comissió Mixta*, de manera que el Congrés només pugui actuar rectificanc la seva posició, renunciant a la seva voluntat original i adherint-se a la del Senat, rectificació el cost polític de la qual no s'ha d'ignorar; s'impedeix, a més, que, en cas que ho exigeixin raons sistemàtiques, es procedeixi a un retoc de conjunt del text normatiu.

Evidentment lamentar la inexistència d'aquesta *Comissió* no implica adherir-se a la idea d'un bicameralisme perfecte que, en exigir l'adopció de la proposta de la *Comissió* per cada Cambra, reconegués de fet una facultat de bloqueig continuada o de vet virtual. En allò que més aviat es pensa és en l'extensió del tipus de *Comissió* diguem-ne extraordinària de l'article 74 a qualsevol supòsit de discrepància entre el Congrés i el Senat, encara que també s'assegurés en última instància la prevalença de la voluntat del Congrés en els termes establerts en l'article esmentat (a parer nostre, això es fa en el cas que el Senat no accepti el text proposat; llavors el Congrés aprova per majoria absoluta el text de la *Comissió*, i, si no s'assolís aquesta majoria, ratifica per majoria absoluta el text original que fou objecte de la mediació fracassada de la *Comissió mixta*).

Per cert que la proposta de la generalització en els termes suggerits aquí de les *Comissions mixtes* ha d'assolir la introducció d'aquesta instància de mediació en el supòsit de *reforma constitucional total* de l'article 168. La *Constitució* preveu, en efecte, com fan els reglaments del Congrés i del Senat, la tramitació del projecte de reforma de totes dues Cambres, la qual cosa obre naturalment la possibilitat que el Senat introdueixi *esmenes* en el text normatiu procedent del Congrés. Però el constituent no ha previst l'operació, com en cas de la reforma parcial, d'una *Comissió mixta* que proposi un text de conciliació per a la seva aprovació per totes dues Cambres.

d) La funció de control: control ordinari i extraordinari. Preguntes, interpel·lacions i comissions d'investigació a la Cambra alta

L'examen del desenvolupament de la *funció de control* per part del Senat pot consistir en un desenvolupament de les especificitats dels instruments a través dels quals té lloc, la qual cosa ens mostrarà alguns trets propis de les preguntes, interpel·lacions i comissions d'investigació de la Cambra senatorial, però han de partir de l'afirmació d'una atribució per la *Constitució* de l'exercici d'aquesta tasca en termes, en principi, substancialment iguals al Congrés i al Senat, i també en la superació de l'equiparació entre control i exigència de responsabilitat política, a l'efecte de deixar en una reforma

constitucional, intocades, les nul·les atribucions de control extraordinari del Govern per part del Senat, i admetre qualsevol desenvolupament —sobretot pel que fa a una especialització del control originari de la política autonòmica del Govern— en la pràctica del sistema polític, que disposaria d'una perfecta cobertura constitucional.

En efecte: la comprensió correcta de les atribucions de control que en el nostre sistema parlamentari corresponen al Senat requereix, com a pressupòsit necessari, partir, per un costat, d'una inicial equiparació constitucional en aquest ordre de totes dues Cambres, perquè en principi l'article 66 atribueix *in toto* la funció controladora del Govern a les Corts, i, per un altre costat, de la idea que el concepte de control no inclou necessàriament la responsabilitat política.

Pel que fa a la primera qüestió, s'ha de partir d'una voluntat constituent d'atribució de la funció fiscalitzadora de l'Executiu al Congrés i al Senat, la qual cosa no ha d'evitar especialitats competencials en aquest àmbit, però que s'han d'interpretar pressuposant una equiparació substancial de totes dues Cambres, com resulta de la condició de norma de capçalera de l'article 66 en relació amb tot el títol III de la Constitució.

D'altra banda, el fet que l'exigència de responsabilitat política al Govern sigui una facultat exercible exclusivament pel Congrés no es pot entendre que impliqui el buidatge de la potestat controladora del Senat: l'exigència de responsabilitat política és una possible conseqüència del control, però conceptualment no hi queda absorbida. La funció del control suposa el sotmetiment d'un òrgan a la fiscalització d'un altre, contrastant la seva conducta amb un determinat paràmetre de referència: es tracta, per tant, d'un judici que l'òrgan controlador estableix sobre l'activitat de l'òrgan controlat. La remoció de l'òrgan controlat pot ser la conseqüència del judici, però pròpiament no s'hi identifica.

D'altra banda, el joc dels principals instruments de control presenta alguna singularitat en el Senat que mereix, si més no, una menció breu. Així, quant a les *preguntes* es pot destacar, per un costat, la funció de la mesa en la seva tramitació, i que s'ha d'entendre de caràcter clarament reglat, limitant-se a verificar-ne la correcció reglamentària; i, per una altre, que no juga en el reglament del Senat la presumpció de decaïment de les preguntes orals davant del Ple que no fossin incloses en l'ordre del dia o que no tinguessin tramitació.

Pel que fa a les *interpel·lacions*, potser el més interessant a destacar és que la seva facultat d'exercici davant del Ple es reconeix en el reglament de la Cambra Alta únicament als senadors —i no, com passa en el cas del Congrés, també als grups parlamentaris—. Tampoc no hi ha en el reglament del Senat una presumpció de decaïment de les interpel·lacions, tret de manifestació en contra del parlamentari, en produir-se la seva conversió en preguntes amb resposta per escrit al terme del període de sessions. Per altra banda, el reglament del Senat estimula la rapidesa de la tramitació de les interpel·lacions en garantir la seva inadmissió a l'ordre del dia abans que passin dos mesos des de la data de presentació i en limitar a un mes la facultat d'ajornament de la seva tramitació.

Quant a les *Comissions d'investigació*, la problemàtica pel que fa a la iniciativa de la seva creació, o el seu caràcter exclusivament polític, la transcendència penal de les seves conclusions o les garanties dels qui compareguin davant d'aquestes coincideixen en el cas del Congrés i del Senat. Algunes especificitats procedimentals separen les comissions de l'una o l'altra Cambra: així, mentre en el Congrés el règim de les

sessions d'aquest tipus de comissions és secret, com a excepció al supòsit normal del funcionament de les comissions que permet la presència dels mitjans de comunicació social, en el Senat, en canvi, el supòsit normal també d'aquest tipus de comissió serà el de la celebració de les seves sessions amb assistència dels mitjans de comunicació, tret que, per decisió de la majoria absoluta dels seus integrants, s'acordi que les sessions siguin a porta tancada.

De resultes dels treballs de la comissió s'elaborarà un informe el debat del qual —sostret a la publicitat a la Cambra baixa abans de la reforma de 16 de juny de 1994— és obligatori en el Congrés i potestatiu en el Senat.

III. *El Senat com a Cambra de representació territorial. El rendiment autonòmic del Senat com a problema teòric i les manifestacions concretes del seu desenvolupament constitucional en aquest sentit: grups territorials, article 189 del reglament del Senat i creació de la Comissió General de les Comunitats Autònomes*

Com ja hem assenyalat abans, la crítica al Senat se sol centrar sobretot —i a més amb bastant fonament— en l'escàs relleu autonòmic de la Cambra, malgrat la seva caracterització territorial duta a terme pel mateix text constitucional. L'anàlisi del rendiment autonòmic del Senat ofereix un gran interès, en primer lloc des d'un punt de vista teòric, perquè es tracta d'una qüestió relacionada amb les pròpies dimensions del desenvolupament o dinàmica constitucionals (possibilitats especialment en el cas de les clàusules definitòries), la comprensió correcta de la qual depèn igualment de la idea que s'assumeixi de la reforma constitucional. Però també des d'una perspectiva constitucional concreta les reformes demanades de la Norma Fonamental han de consistir en l'adequació de la configuració constitucional a un Senat veritablement autonòmic en la seva composició, organització i competències; i per a la proposta concreta de reformes constitucionals serà d'utilitat l'experiència derivada de la pròpia dinàmica constitucional, perquè encara que la reforma constitucional s'oposi conceptualment al desenvolupament o dinàmica constitucional, no es presenta necessàriament com la seva negació: més aviat pot aparèixer com la seva consagració o culminació.

Des d'aquest punt de vista hi ha una tesi difícilment discutible: l'escassa condició autonòmica del nostre Senat és el resultat de la parquedat de l'equipament competencial o de les decisions sobre la seva composició del constituent, però també dels qui en el nivell infraconstitucional van ignorar les possibilitats que oferia la caracterització territorial de la Cambra. Convé tenir present que l'ordre constitucional és presidit per la Constitució, però no s'hi esgota; per això, la normació constitucional sobre el Senat ha de ser completada principalment per normes reglamentàries i també per pràctiques, actituds i hàbits dels subjectes polítics que actuen dins el Senat o que, tot i estant-ne fora, determinen les seves posicions decisivament.

Aquest desenvolupament constitucional, que opera amb la idea de la Constitució com a marc de possibilitats més que com a límit o frontera, és possibilitat especialment en el cas de les clàusules definitòries —com la que ens ocupa pel que fa al Senat—, el significat del qual no s'esgota en l'esbrinament d'allò que *per se* i de manera aïllada vulguin dir, sinó d'allò que les altres normes constitucionals, llegides a la seva llum, poden significar; cal tenir en compte, a més, que aquestes clàusules resulten especialment apropiades per a la generació institucional. Lamentar que, amb les matisacions que es puguin establir, el desenvolupament —en el nivell infraconsti-

tucional — de la condició autonòmica del Senat hagi estat insuficient, no pot significar ignorar les limitacions de la dinàmica constitucional davant la reforma, ultrapassades quan es força la flexibilitat constitucional i s'atribueixen de fet funcions semi-constituents a poders constituïts que, com tot poder públic, es troben sotmesos a la Constitució i no poden, per tant, disposar-ne. La dinàmica constitucional ofereix avantatges en permetre rectificacions i temppteigs, de manera que es pugui configurar una regulació institucional d'acord amb les necessitats del sistema polític a mesura que ho vagin demanant les circumstàncies, estalviant els riscos que la realització de la reforma pugui implicar, especialment si afecta els fonaments o alguna de les institucions emblemàtiques de la forma política, com passa en el cas del Senat en l'Estat autonòmic. Però ni es pot sostreure a les imposicions i prohibicions derivades del text constitucional, que estableixen un espai en el qual s'han de moure imperativament els subjectes polítics, ni es pot descurar la importància que cal conferir al propi *status* de l'òrgan constitucional que les regles atribuïdores de competència o les determinacions més importants de la seva conducta, o sigui, les regles de procediment, es continguin en el nivell normatiu més alt i no en normes reglamentàries o en lleis orgàniques, de manera que pugui sorgir algun dubte sobre la invasió per part d'aquestes d'una certa reserva constitucional, cosa que posaria en qüestió la seva plena legitimitat.

En aquest quadre general de les possibilitats del desenvolupament constitucional i dels seus límits amb la reforma constitucional s'han d'examinar les *manifestacions concretes de la dinàmica constitucional* sobre el Senat. Perquè tot i que és cert que el desenvolupament infraconstitucional de la qualificació autonòmica del Senat ha estat curt, no se n'han d'ignorar algunes mostres concretes, i, sobretot, s'ha de prestar atenció a l'intent més recent i seriós d'adequar el Senat, sense reformar la Constitució, a la seva definició com a Cambra de representació territorial.

Evidentment no s'han utilitzat les potencialitats de la Constitució, que no són solament a la clàusula definitòria continguda a l'article 69, sinó sobretot en altres preceptes interpretats a la seva llum. Vull dir: per què no s'ha entès la facultat del Senat a l'hora de proposar els quatre membres del Tribunal Constitucional a favor de persones que hagin tingut una experiència o una dedicació especialment relacionada amb el dret autonòmic? Evidentment això no és exigint a la Constitució, però: es pot concloure per això que la Constitució ho impedeixi? No es podria pensar que més aviat ho requereix?

O, pel que fa al control del Govern per part del Senat: què hauria impedit una especialització del Senat, atesa la seva condició d'òrgan de representació territorial, en la política del Govern en qüestions autonòmiques? Però sobretot és ben difícil imaginar un obstacle constitucional en el qual, en el cas de lleis autonòmiques o de lleis de contingut preponderantment o de simple relleu autonòmic, per exemple les lleis materialment de bases, s'haguessin tingut en compte de manera especial les reformes introduïdes en el procés de la seva elaboració en el Senat.

Ara bé; aquest insuficient desenvolupament constitucional autonòmic del Senat no ens pot fer oblidar que, al seu torn, la crítica «autonomista» ha incorregut en excessos com quan s'han exagerat els trets provincialistes de la Cambra, contraposant-se abusivament la seva condició territorial «proposada» i la «provincial» imposada; o bé s'ha subratllat la transcendència autonòmica de la procedència dels senadors; o, en termes generals, s'ha ignorat que la representació territorial assumida pel Senat no es pot sobreposar a la seva condició jurídica d'òrgan de l'Estat, perquè aquesta Cambra,

igual que el Congrés, representa el poble espanyol, i els seus membres —com els del Congrés— no estan subjectes a cap mena de mandat imperatiu, de manera que es puguin admetre instruccions o condicionaments de cap tipus provinents de l'òrgan autonòmic que en va designar la quota territorial.

La crítica al rendiment territorial del Senat, a més de reparar en aquest tipus de deficiències d'enfocament de caràcter general, ha de fer lloc, com dèiem abans, a la consideració d'alguns desenvolupaments concrets, i sobretot procedir a una avaluació correcta del que pot significar la posada en funcionament de la Comissió General de les Comunitats Autònomes, que, com també hem assenyalat, és l'intent més ambiciós de procedir a un desenvolupament autonòmic del Senat per la via de la reforma reglamentària, i que sens dubte pot prefigurar el contingut de la futura reforma constitucional del Senat.

A parer meu, la constitució dels *grups territorials* no deixa de ser una tímida resposta reglamentària a les exigències que planteja al Senat la seva qualificació constitucional, atesa la notòria dependència originària i funcional que tenen dels grups parlamentaris. En efecte, la constitució d'un grup territorial necessita, a més de la manifestació de la voluntat dels senadors interessats, en un nombre superior a tres, i pertanyents a un grup parlamentari integrat per senadors de dues o més comunitats autònomes, l'acord del portaveu del grup parlamentari, de manera que els grups territorials, sense detriment de la seva autonomia organitzativa i fins i tot pressupostària, s'han de considerar òrgans dels grups parlamentaris.

En canvi, *l'article 189 del reglament del Senat* és un magnífic exemple de compleció normativa en què el legislador, amb el límit del precepte constitucional —en aquest cas l'article 155—, procedeix no solament a especificacions sinó a un veritable desplegament d'aquest, en una actuació normadora constitutiva que exemplifica l'àmplia potencialitat de la condició del Senat de «Cambra de representació territorial».

L'article 189 preveu efectivament *un pronunciament autoritzatori* del Senat sobre les mesures proposades pel Govern pel que fa a l'actuació oposada a l'ordre constitucional, o atemptatòria contra l'interès general d'Espanya, d'una comunitat autònoma, de manera que s'exclou una possible interpretació de l'article 155 que circumscrivís l'objecte de l'autorització del Senat al *principi* d'intervenció, però no a *les mesures* concretes per adoptar, habilitant-se el Senat —en l'apartat 4 del precepte reglamentari— no solament per denegar l'autorització de les mesures proposades, sinó per modificar-les o condicionar-les. Però, a més, el reglament del Senat adopta les decisions pertinents perquè, per un costat, s'eviti un recurs immotivat a l'article 155, exigint en aquest cas que a la sol·licitud del Govern de l'autorització per procedir contra una comunitat autònoma s'acompanyi la justificació que s'ha fet el requeriment corresponent, i també la del seu incompliment, i, per un altre costat, s'asseguri la pertinència de les mesures que cal adoptar establint la necessitat que la seva proposta sigui continguda en un dictamen de la comissió corresponent —ara la general de les comunitats autònomes—, comissió a la qual farà arribar la informació i les alegacions que, a requeriment seu mitjançant el president del Senat, li trameti la comunitat autònoma en qüestió, la qual podrà designar, si ho estima procedent, una persona que n'assumeixi la representació a aquest efecte.

La creació de la *Comissió General de les Comunitats Autònomes*, duta a terme per la reforma del reglament del Senat d'11 de gener de 1994, suposa la manifestació organitzativa més important del caràcter autonòmic del Senat, i s'ha d'entendre, com hem

dit abans, com la resposta de més gran abast possible, sense reformar la Constitució, a les demandes d'adequació d'aquesta Cambra a la seva definició constitucional, que, com se sap, han estat formulades amb energia tant dins el mateix Senat com a fora, en la comunitat jurídica i fins i tot en l'opinió pública.

Aquesta creació és una mostra de la dinàmica constitucional, que consisteix en un desenvolupament de les potencialitats del marc institucional fixat pel constituent, però també amb uns límits clars, com ja hem dit, perquè evidentment el desplegament constitucional no pot ultrapassar, disposant per sobre ella, la mateixa Constitució.

Des d'aquest punt de vista, la reforma del Reglament —culminant una recomanació del Ple de la Cambra que data del 1988 i que per diversos avatars no arriba a bon port fins al gener de 1994— no pot atribuir noves facultats territorials al Senat, però sí que en procedeix a un redimensionament, millorant el seu rendiment, en concentrar en una comissió (la importància de la qual se subratlla per raó de característiques estructurals i procedimentals, sobretot en possibilitar-hi la intervenció de les comunitats autònomes) la preparació de l'actuació del Ple de la Cambra en qüestions autònòmiques.

El relleu de la nova Comissió permanent ja es desprèn de *la seva mateixa singularitat estructural i organitzativa*, que la destaca clarament de les altres comissions existents: per raó de l'alt nombre dels seus integrants o participants en les seves sessions (la qual cosa conferirà, sens dubte, significació especial als seus dictàmens i propostes), entre els quals s'han de comptar els membres dels executius de la nació o de les comunitats autònomes, que fins i tot poden instar la seva convocatòria; la composició peculiar de la seva mesa, integrada, com la del Senat, per set membres; el relleu de la subcomissió, en la qual el Ple delega una bona part de les competències de la Comissió; o les dues novetats de l'organització de la seva feina aportades per la Comissió, que són la figura del relator i el registre d'oradors en què s'han d'inscriure els qui desitgin participar en el debat del Ple.

Des del punt de vista competencial la Comissió és una mostra de la voluntat d'especialització autònòmica del Senat: es tracta de concentrar en una sola comissió la preparació de l'activitat legislativa, de control i d'actuació política en general de la Cambra en matèria autònòmica, reservant a la Comissió la proposta pel que fa al cas. Fixeu-vos que correspon a la Comissió, a més del dictamen de les iniciatives autònòmiques —sobretot projectes i proposicions—, l'informe dels aspectes autònòmics de qualsevol iniciativa el dictamen de la qual sigui competència d'una comissió de la Cambra. L'important és que l'evacuació d'aquest tràmit d'informe per la Comissió permeti l'actuació i la presència de les comunitats autònomes que per aquesta via han tingut ocasió de comparèixer a la Comissió o de trametre-li les seves observacions per escrit.

A més, dues atribucions competencials introduïdes en la reforma reglamentària de l'article 56 permeten a la Comissió, per un costat, formular *els criteris* pel que fa a la *representació espanyola* en els fóruns internacionals on hi hagi una participació territorial, de manera que es possibiliti una modulació territorial de la representació governamental en les instàncies exteriors, notòriament europees; i, per un altre costat, proposar la *iniciativa legislativa*, completant o especificant l'establerta en l'article 108 de la Constitució, i que suposaria no solament una manifestació especial de la iniciativa reconeguda als senadors, sinó també una manera addicional de posar-la a disposició dels propis executius autònòmics, si aconseguen que la Comissió l'adopti com a seva.

Totes aquestes novetats organitzatives i fins i tot competencials no poden malgrat tot fer-nos oblidar que la gran aportació de caràcter territorial de la reforma reglamentària consisteix a *potenciar la dimensió articuladora del Senat en l'Estat autonòmic*, en assegurar la presència dels governs autonòmics en el Senat, que no solament fa possible la participació dels seus representants al si de la Comissió, fent valer els seus punts de vista, per exemple sobre uns determinats projectes legislatius, sinó que els permet instar la seva pròpia convocatòria, sol·licitant la inclusió de punts en l'ordre del dia de la Comissió.

L'actuació de la funció d'articulació del Senat en el sistema autonòmic queda especialment de manifest, aquesta vegada de manera simbòlica abans de res i *ad extra*, mitjançant la celebració prevista a l'article 56 bis 7, i ja realitzada efectivament en una primera ocasió el setembre de 1994, per la Comissió general, d'una sessió anual dedicada a fer un balanç de la situació de l'Estat de les autonomies, en què, després d'un debat, es puguin presentar les mocions corresponents. Es tracta no tant d'ubicar en la Comissió una discussió sobre la política del Govern en matèries autonòmiques, com de generar un debat sobre l'estat present del sistema autonòmic, comptant amb la perspectiva de les mateixes comunitats autònomes, expressada institucionalment pels seus representants; a més, en la sessió esmentada, i com a exponent del pluralisme territorial espanyol, es pot utilitzar qualsevol de les llengües que, amb el castellà, tinguin el caràcter d'oficials a la respectiva comunitat autònoma.

B. Tres reflexions generals sobre el plantejament de la reforma constitucional del Senat

Assenyalava al començament que no empenia aquest treball amb la pretensió de suggerir un catàleg de propostes concretes de reforma constitucional sobre el Senat sinó d'emmarcar el seu plantejament, començant per fer un balanç de la posició de la Cambra esmentada en el nostre sistema constitucional, a partir de les pròpies decisions del constituent, però comptant també amb els resultats del desenvolupament i la pràctica constitucionals de la institució, balanç no poques vegades establert en discussió amb les posicions de la doctrina acadèmica. D'aquest recorregut s'han seguit nombroses vegades apunts sobre aspectes que, a parer meu, necessiten una reforma constitucional. La reforma constitucional ha de subratllar l'especialització autonòmica del Senat, acabant en termes generals amb la descompensació exagerada del nostre bicameralisme, i ha d'incrementar el seu funcionament com a instrument d'articulació de l'Estat autonòmic, incorporant una bona part de les darreres reformes introduïdes per la via reglamentària i creant la Gran Comissió d'Autonomies. No desitjaria anar més enllà en el terreny de la proposta concreta, i em limito, per acabar, a fer algunes observacions generals sobre, primerament, la necessitat de la reforma constitucional, insistint en l'esgotament de la via de la dinàmica constitucional, que, de totes maneres, com també ja ha estat assenyalat, no és un camí exclouent de la reforma, sinó que més aviat n'és un prefigurador. En segon lloc, m'agradaria mostrar la conveniència que les reformes que es proposin siguin limitades i articulades, perquè es tracta d'introduir modificacions en la Constitució, però no de canviar la Constitució. En tercer lloc, proposaria una observació sobre la utilitat, per als nostres propòsits, de l'experiència del funcionament d'altres senats en el constitucionalisme comparat.

I. *Reforma i dinàmica constitucional*

La reforma de la Constitució és una institució encaminada a la seva protecció, la utilització de la qual ha previst el mateix constituent per assegurar l'adequació de la Norma Fonamental a les necessitats canviants del sistema polític. No és un mal principi de respecte constitucional i de prudència política el fet que, abans d'abordar la reforma, s'intentin extreure les possibilitats d'una interpretació dinàmica de la Constitució, però el desenvolupament constitucional, inclosa la pròpia mutació constitucional, té els seus límits, que no poden superar-se sense atribuir funcions semiconstituents a poders constituïts, incorrent així en un frau constitucional indefensable.

La reforma constitucional s'imposa quan l'elasticitat constitucional amenaça amb deixar, de fet, la Constitució en mans del seu intèrpret o dels agents constitucionals, sotmesos, com tot poder públic, a la Constitució, i no amos, i, per tant, amb poder de disposició sobre aquesta.

La naturalesa jurídica de la pròpia reforma constitucional, si no el seu significat polític, imposa igualment unes determinades exigències, diguem-ne procedimentals, a la seva elaboració. La reforma constitucional és, com hem dit, un instrument institucional de protecció o garantia de la Constitució, i la seva peculiaritat normativa rau en el fet que és obra d'un poder diferent del constituent originari, però la força activa i passiva del qual, com a norma capaç de derogar uns determinats continguts institucionals i servir, en endavant, de paràmetre de constitucionalitat al qual les altres s'han d'atenir, s'equipara a la de la Constitució originària, de manera que, quant a la seva eficàcia, no es pugui distingir en el futur entre Constitució nova i vella.

Aquesta igualtat jurídica entre la Constitució originària i el producte de les lleis de reforma constitucional imposa un esforç per tal que la seva legitimitat política també sigui semblant, la qual cosa vol dir que s'ha de tractar, per tots els mitjans, que la base consensual de la reforma sigui similar a la que va fonamentar la Constitució originària.

II. *Límits i exigències de la reforma constitucional del Senat*

Adoptada la decisió ineludible decisió de la reforma constitucional, el problema consistirà a fixar-ne l'abast i a establir les condicions de la seva realització, sabent que el procediment que cal seguir per a la reforma depèn òbviament del seu abast. Sobre això, convé d'acceptar una doble premissa. En primer lloc, la reforma del Senat no pot suposar una rectificació de les línies bàsiques o estructures de l'edifici constitucional. No es tracta, evidentment, de negar als òrgans integrants del poder constituïts legitimitat ni competència per fer una reforma total de la Constitució, prevista, d'altra banda, en l'article 168, sinó de la inconveniència de procedir a una rectificació d'allò que Schmitt anomenava *Constitució positiva*, és a dir, aquelles decisions fonamentals del constituent que singularitzen l'Estat establert per cada Constitució. En el cas concret, això vol dir que el Senat reformat ha de continuar podent-se incloure perfectament en l'Estat autonòmic, sense que es pugui proposar un «Senat federal» com a falca disfuncional en l'Estat autonòmic.

Una altra reflexió pertinent, a parer meu, és la següent: S'ha de tenir en compte la connexió lògica entre els diversos preceptes constitucionals, de manera que és difícil d'aïllar atribucions competencials, per exemple, o exigències procedimentals de deci-

sions constitucionals bàsiques, encara que aquesta relació, en principi, no aparegui com a evident. Per això és problemàtic concretar o delimitar alteracions constitucionals sense acabar afectant la pròpia estructura o esquelet elemental del cos constitucional. Així, per exemple, una reforma del Senat en el sentit de verificar una especialització funcional no pot fer oblidar que el disseny constitucional del Senat impedirà segurament que es pugui renunciar a competències legislatives, o al control del Govern, fora dels supòsits en què aquestes activitats tenen un relleu autòndmic. Al seu torn, això, si no es vol incórrer en les dificultats d'obstrucció o d'alentiment en el funcionament del sistema polític, a què aboca un dualisme parlamentari absolutament igualitari, farà difícil prescindir de l'última paraula del Congrés, un cop esgotada, això sí, la mediació d'instàncies de conciliació en els conflictes o discrepàncies entre el Congrés i el Senat.

Es pot pensar, per exemple, que una reforma del Senat, convertint-lo en Cambra governamental autòndmica, posaria en qüestió la idea constitucional del Senat, com a integrant de les Corts generals, com a representació del poble espanyol, i igualment faria absurdament supèrflua la prohibició constitucional del mandat imperatiu, per bé que, evidentment, una reforma constitucional que incorpori, com ja hem assenyalat abans, les modificacions introduïdes per la reforma reglamentària de la Comissió General d'Autonomies, i que reforci la funció articuladora del Senat, en permetre la integració dels executius autòndmics, respectaria els límits constitucionals esmentats i, per tant, no suposaria la conversió del nostre Senat en un veritable Consell, que és allò que certament no és possible, a parer meu, en la nostra «fàbrica constitucional».

La reforma del Senat s'ha de referir a una nova manera de la seva composició, a una modificació de les seves funcions, a una major especialització «autòndmica», a una accentuació dels seus aspectes competencials pel que fa a la política comunitària europea; però tot això, hi insisteixo, sense que signifiqui una desconexió quant al Congrés dels Diputats (ni tampoc duplicitat), sinó una interrelació entre totes dues Cambres.

O sigui que la reforma possible, a parer nostre, ha de ser una reforma limitada, tancada i òbviament compartida en la seva acceptació per la totalitat de les forces polítiques rellevants.

III. *La utilitat de l'experiència del constitucionalisme comparat en la reforma del Senat*

La darrera reflexió general és concernent al valor de les referències derivades del constitucionalisme comparat a l'hora d'incorporar continguts a la reforma constitucional del Senat. La proposta d'una reforma raonable del Senat, dins els paràmetres que hem establert, s'ha de fer després d'una consideració dels diversos Senats o Cambres altes territorials existents en el panorama constitucional dels nostres dies, i molt especialment de la posició constitucional del Bundesrat alemany, el Senat austríac i el Consell federal suís, sense oblidar les propostes acadèmiques, preferentment, d'una reforma regional del Senat italià, i fins i tot la pròpia dimensió territorial, quant a la seva base electiva si més no, del Senat francès.

No es tracta d'establir un estat de la qüestió sobre la posició constitucional d'aquestes cambres en els seus sistemes respectius, sinó del seu estudi a la llum de les nostres preocupacions. Segurament de l'examen del material del dret constitucional comparat serà impossible trobar un model per traspassar, sense més ni més, a la nostra pròpia realitat constitucional, per bé que sí que es poden trobar elements de summa

utilitat, per exemple l'articulació en el Budesrat de la participació dels *Länder* en l'establiment i execució del dret comunitari, o en la mateixa presència de representants d'aquells en els òrgans de decisió comunitaris. Enfront d'allò que de vegades se sol creure, el futur dels Senats potser camina, tret del que es refereix a la realització de funcions d'articulació de cara a la Unió Europea del *Bundesrat* alemany, en un sentit una mica allunyat de les nostres necessitats de representació territorial, de manera que el nou Senat federal tendeix a ser una Cambra no d'integració dels diversos territoris, que atribuïrien a aquest òrgan la funció d'expressió dels seus interessos privatis, sinó un instrument de participació dels diferents ens en l'adopció de decisions polítiques, no necessàriament amb dimensions territorials, i un mitjà per completar la divisió vertical de poder entre l'Estat central i els estats membres amb una divisió horitzontal que confereix, en el cas alemany, un nou poder als executius i administracions dels estats membres.

El nostre treball, per acabar, no pot deixar com a mínim de reiterar una cautela que ja hem formulat abans, i de repetir la caracterització del marc que ha d'acollir les propostes concretes de reforma que es formulin. La salvació d'una institució, com tampoc la seva ruïna, no es pot fer radicar exclusivament en el seu tractament normatiu, encara que aquest es verifiqui al màxim nivell constitucional, raó per la qual s'han d'abandonar plantejaments que considerin d'alguna manera la reforma com a panacea, perquè, com ja hem vist, els problemes del Senat radicaven menys en les seves insuficiències constitucionals que no pas en l'escassa voluntat, preferentment política, d'obtenir tots els desenvolupaments que la regulació constitucional, sobretot la seva caracterització com a «Cambra de representació territorial», feia possible.

Finalment, segons tot el que hem exposat, fóra desitjable que les propostes de reforma constitucional que es formulessin pel que fa al Senat tinguessin un abast reduït, no possessin en qüestió el manteniment de la disposició bàsica o l'actual «fàbrica» de l'Estat autonòmic, mantinguessin la integració correcta de la Cambra en les Corts generals, respectant el significat simbòlic que suposa per al Senat la conservació del seu apoderament competencial general, i es proposés l'adequació del Senat a les necessitats derivades de la seva condició autonòmica, inassolibles en la seva plenitud si no és amb un canvi constitucional.

C. Referències bibliogràfiques

Les reflexions anteriors són, sens dubte, el resultat d'una «lectura» personal de diverses monografies, la menció de les quals és obligada. Em refereixo, pel que fa a l'establiment de la *posició constitucional del Senat*, a: R. Punset, *El Senado y las comunidades autónomas*, Madrid, 1987; Ídem. veu «Senado», a *Enciclopedia jurídica básica*, Madrid, 1995; E. Aja i X. Arbós, «El Senado, Cámara posible de las autonomías», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 17, 1980; J. A. Portero Molina, «El Senado en la Constitución española», a *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, Saragossa, 1979; F. Fernández Segado, «El bicameralismo y la naturaleza del Senado», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 4, 1982; M. Caciagli, «El sistema electoral de las Cortes según los artículos 68 y 69», a *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, dirigit per A. Predieri i E. García de Enterría, Madrid, 1981; E. Aja, «El Senado autonómico, entre la reforma reglamentaria y la reforma constitucional», a E.

Aja (director), *Informe Comunidades Autónomas 1993*, Barcelona, 1994, vol. I; P. García-Escudero Márquez i B. Pendas García, «El Senado en el sistema constitucional español: realidades y perspectivas», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 2, 1984; R. Chueca Rodríguez, «Teoría y práctica del bicameralismo en la Constitución española», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 10, 1984; M. R. Ripollés Serrano, «La funcionalidad del Senado en el Estado de las autonomías», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 37, 1993; Diversos autors, «La reforma del Senado», Madrid, 1994; Diversos autors, «La reforma del Senado», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 3, Múrcia.

En concret, sobre la problemàtica de la reforma vegeu les ponències presentades al debat sobre la reforma del Senat celebrat al Centro de Estudios Constitucionales el 21 de setembre de 1994, de J. C. Da Silva, «El Senado en la encrucijada: la reforma reglamentaria de 11 de enero de 1994»; P. García-Escudero, «La Comisión General de las Comunidades Autónomas: balance de seis meses de reforma del reglamento del Senado»; S. Pérez García, «Dificultades y avances en la experiencia reformista», i I. Sánchez Amor, «El Senado y las comunidades autónomas. Crónica de un desencuentro». Totes elles a Diversos autors, «La Reforma del Senado», Madrid, 1994. A més, E. Aja, «Valoración general», encapçalant l'*Informe Comunidades Autónomas 1994*, dirigit per ell mateix, Barcelona, 1995. També, R. Punser, veu «Senado», a *Enciclopedia jurídica básica*. I especialment la contribució de M. R. Ripollés, «El Senado», a l'excel·lent *Informe Comunidades Autónomas 1994*, dirigit per E. Aja.

Per a l'establiment del marc teòric de la reforma constitucional a partir de l'estudi del significat del Senat en els estats compostos o descentralitzats, vegeu els meus treballs: «Sobre los supuestos jurídicos de la cobertura institucional del pluralismo territorial en el Estado autonómico español», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 46-7, Madrid, 1985; i la veu «Estado compuesto», a *Enciclopedia jurídica básica*, Madrid, 1995. Però, sobretot, els estudis recents de G. Trujillo, «Reflexiones sobre el Senado en 1994», i de F. Tomás y Valiente, «Perspectivas, preguntas y decisiones acerca de la reforma constitucional del Senado», en el llibre col·lectiu citat més amunt *La reforma del Senado*, Madrid, 1994, i J. A. Portero, «Contribución al debate sobre la reforma del Senado», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87, 1995. Igualment, F. Koja, «Descentralización política y cámaras de representación territorial», a *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 35, 1993.