

## Reseñas

# El Porvenir del Senado

Jaime FERRI DURÁ

Secretaría General del Senado; Madrid (2009)

La obra del profesor Ferri Durá, que aquí se reseña, es producto de un extenso y riguroso trabajo académico que condujo a su tesis doctoral y que se presenta en este libro bajo el título de “El porvenir del Senado”. En esta breve síntesis se pretende dar cuenta de la complejidad del tema y de la investigación académica realizada por el autor, que no tiene que ver solamente con el futuro del Senado sino también con su pasado y sobre todo con la propia democracia española.

El libro es obviamente un texto académico, lo que permite hablar de sus principales fortalezas: la sistematicidad, profundidad, precisión y rigurosidad que se pueden comprobar fácilmente por la forma de abordar el tema y la cantidad de referencias al pie de página tanto a fuentes directas como bibliográficas. En esta línea, en el primer capítulo Ferri delimita su objeto de estudio apoyándose en la Constitución Española que afirma que “...*El Senado es la cámara de representación territorial (art 69.1).*” (Ferri Durá, 2009: 23) y establece sin mayores rodeos que existe una contradicción entre lo que establece este artículo y la realidad del Senado. Metodológicamente se plantea varias interrogantes que le ayudarán a responder a su pregunta central: ¿Cómo debe ser la reforma del Senado, si es que se debe llevar a cabo? (2009:27). El autor considera necesario definir qué entiende por política, esto es “...*un proceso en el que se dirimen conflictos que, habitualmente, son de lucha de poder e influencia entre distintos grupos...*” (2009: 37). En su marco teórico explica que su enfoque es “...*descriptivo-inductivo, de tipo legal-formal e*

*histórico-comparativo...*” (2009:38). Utiliza herramientas teóricas del estudio del federalismo, de los partidos políticos y de la teoría de sistemas y admite que en las conclusiones realiza un ejercicio de ingeniería política pues le interesa plantear desde su punto de vista la reforma necesaria para el Senado.

En el capítulo II, Ferri realiza el estudio comparado de las cámaras legislativas de representación territorial de aquellos países que considera comparables con España. A manera de introducción explica el origen histórico de las cámaras de representación territorial, principalmente la constitución estamental y la Constitución Federal de los Estados Unidos. También realiza un repaso por la argumentación sobre la conveniencia o no de contar con bicameralismo o unicameralismo, tomando en cuenta sobre todo las características de los países y sus regímenes. Los Estados federales en todos los casos salvo una excepción cuentan con dos cámaras, mientras que los países unitarios que tienen dos cámaras suelen ser aquellos más grandes en territorio y población. El autor explica las características históricas e institucionales que finalmente lo llevan a escoger a los países comparables con España y que serán objeto de su análisis: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Estados Unidos de América, Francia, Italia, Países Bajos y Suiza. De esa forma se compara la composición de las cámaras territoriales de estos países a partir de dos criterios: los escaños que corresponden a cada entidad territorial y el sujeto que designa a los miembros de

esta cámara (Ferri, 2009: 79). Respecto de la función de las cámaras territoriales, explica que han cambiado su rol a lo largo del tiempo y que en general se han debilitado aunque aún se puede atender a dos funciones básicas: la legislativa y la de control político del Ejecutivo. Tomando en cuenta la función legislativa se puede clasificar a los países según posean cámaras simétricas e incongruentes (bicameralismo fuerte), entre los que se ubica a Australia, Alemania, Suiza y Estados Unidos. Si poseen cámaras simétricas y congruentes se habla de bicameralismo semifuerte y se ubica a Bélgica, Italia y los Países Bajos. Por otra parte Canadá y Francia cuentan con cámaras asimétricas e incongruentes (bicameralismo semifuerte), mientras que Austria cuenta con cámaras asimétricas y congruentes (bicameralismo débil). Luego se analiza las funciones de control del Ejecutivo que realizan cada las cámaras territoriales de cada uno de estos países y se muestran sus principales similitudes y diferencias. La ubicación de las cámaras territoriales dentro de los sistemas políticos de cada uno de los países sujetos de comparación se realiza además de la estructura propiamente institucional según otro tipo de tareas como son las funciones electivas, expresivas, educativas, informativas, legislativas y financieras.

El autor considera relevante también analizar el Senado español en la perspectiva de la historia política y constitucional del país. Esto se justifica aún más si se considera que la figura del Senado ha estado presente en buena parte de los dos siglos últimos, salvo las excepciones de las constituciones monocameralistas o aquellos períodos donde no existía norma suprema a los gobernantes. Ferri Durá sitúa un primer antecedente histórico del Senado en las asambleas estamentales propias del período medieval, aunque aclara que la representación que se establecen en ellas dista mucha de la concepción actual. Según este análisis, hasta el siglo XIX es cuando se empieza a hablar propiamente de una historia constitucional en España y por ello la figura del Senado aparece en esa misma época. La aparición formal de la palabra Senado se da en la constitución de 1837, toda vez que la Constitución de 1812 se inclina más bien a un Estado unitario y centralista que trata de romper de esa forma con el régimen conservador y se

entiende entonces que el Senado es el órgano de representación de los poderes tradicionales. Luego, la Constitución de 1837 establece que las dos cámaras, habrán de llamarse *Congreso de los Diputados y Senado*, que obviamente son las actuales. Ferri realiza un amplio análisis de los pormenores de esa carta magna, enfocándose en las funciones y composición de la Cámara. El recorrido posterior de la historia española obliga al autor a referirse a las sucesivas constituciones, que a partir de 1845 llama constituciones de partido, propias de un período convulso y complejo. La meticulosidad del estudio se puede comprobar en el análisis incluso de proyectos constitucionales que nunca se concretaron pero que el autor considera relevante tomar en cuenta como doctrina con posible influencia posterior. Esa pormenorizada disección de la historia constitucional española conduce hasta la II República. Según Ferri, la Constitución de 1931 se decantó por eliminar el Senado luego de discusiones que postularon argumentos en torno a la conveniencia o no de la representación corporativa y el posible freno que podría representar el Senado para el avance democrático. En el período de la II República se establece una estructura territorial que oscila entre el unitarismo tradicional y el federalismo, que como se sabe llevó a Estatutos de autonomía, que luego fueron truncados por la sublevación de 1936, la guerra y la dictadura del Franquismo. Sobre este período, Ferri explica que la creación de las Cortes, en 1942, obedece al deseo de extender la dominación franquista y se concibieron como “...instrumento de colaboración en la tarea legislativa atribuida al Jefe de Estado...” (Ferri, 2009: 250). El análisis de este extenso período histórico (1808-1978) se puede recapitular en función de especificidades relativas a la frecuencia de la existencia del Senado, su vigencia constitucional, en función del tipo de bicameralismo, las motivaciones de para su existencia (en función de la Cámara alta como contrapeso o de la representación de intereses) y luego respecto de los requisitos y forma de acceso para los senadores.

El capítulo IV trata la construcción del Senado en el proceso de la Constitución Española de 1978, vale decir que es el más extenso del libro y detalla todos los pormenores del trabajo legislativo y constituyente de la época. Según Ferri

Durá, el bicameralismo y el Senado actuales tiene su origen más directo en la Ley para la Reforma Política (LRP), que sirvió de puente para la transición. Ahí se establece “*la representación de las entidades territoriales*” -en vez de una cámara de tipo corporativa con representación de intereses- que según el autor es la fórmula que permite una especie de satisfacción “placebo” para las distintas fuerzas políticas de la época (2009: 281). Cuando se establece la provincia como circunscripción electoral se “...*revitaliza la respuesta centralista decimonónica, de cuyos resultados la historia ya ha proporcionado abundantes datos, aunque ahora se mantenga encubierta, puede decirse, bajo la protección que le otorga la retórica mención a las entidades territoriales.*” (Ferri, 2009: 284). Esta es una de las claves argumentativas del texto, toda vez que de esta configuración en la LRP se extendió luego a la Constitución. El resto del capítulo se dedica entonces a explicar cómo se configuró el Senado en el proceso constituyente. Se parte del análisis del Borrador Constitucional, que configura el Senado como una asamblea de reflexión, vinculado a las autonomías previstas pero sin una clara especialización normativa en la materia. Luego el Anteproyecto modifica algunos elementos del Borrador, sobre todo en relación a la representación territorial y de los senadores a la vez que mantiene otros. En el Anteproyecto, se establece un bicameralismo más asimétrico, pues el Senado se subordina al Congreso. Ferri Durá apunta de nuevo como el tema de la división territorial del poder, que se reflejaría en el Senado, fue la cuestión más compleja de resolver en el proceso (2009: 325). Lo que sigue es entonces el Informe de la Ponencia, que introduce ciertas novedades, que según el autor convierte al Senado en una cámara “...*ambigua y amorfa, tanto por sus competencias como por su composición...*” (2009:335). Luego, el Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso, Ferri Durá lo analiza en el marco mayor de las negociaciones propias de la transición y así entiende que la cuestión del Senado sirvió “...*como moneda de cambio...*” (2009:345), lo que explica por ejemplo que se mantuviese la provincia del siglo XIX como circunscripción electoral. El acuerdo entre UCD y el PSOE para mantener el sistema electoral basado en la representación

proporcional mediante la fórmula D’Hont derivó para efectos del Senado en que ésta no se constituyese en una cámara de representación de las comunidades autónomas, base de la estructuración territorial española (Ferri, 2009: 360). El autor continúa su estudio con el proyecto aprobado por el Pleno del Congreso y el debate en la Comisión de Constitución del Senado, que se tensa entre el acuerdo que le da origen al texto y la propia comprensión de las limitaciones de la Cámara. Así se cambia por ejemplo los senadores regios por senadores autonómicos, con lo que se vuelve a la previsión establecida en la Ley para la Reforma Política. En la recapitulación del capítulo, Ferri destaca que no se puede dilucidar un eje de continuidad ni argumentativo coherente en el proceso constituyente en relación al Senado. Éste parece más bien un subproducto del propio período de la transición, y a la postre el Senado se ve atrapado por las resistencias a la construcción de una España autonómica, las negociaciones entre los principales partidos, lo que lleva a su deformación en un espacio para asegurar escaños y medios y con representación territorial provincialista, a contrapelo del avance en la dirección de las autonomías.

La visión crítica respecto de la errada configuración inicial del Senado resulta tan evidente para Ferri Durá que se plantea el estudio del período de 1978 -2004 en clave de su posible reforma. Así realiza un repaso de las distintas legislaturas atendiendo a los intentos de reforma del Senado, sobre todo porque conforme avanza el Estado de las Autonomías se va haciendo aún más evidente que la reforma es necesaria. En palabras de Ferri Durá: “*De esta forma se hace patente la contradicción entre el objeto por representar en la cámara, el territorio, y la capacidad que dispone su componente más destacado y novedoso, las CC.AA., arrinconadas antes las provincias.*” (2009: 409). En este sentido, durante la década de 1980 y mediados de los 90’s los Pactos autonómicos no tienen en cuenta al Senado y no parece existir mayor interés en revitalizarlo. Por el contrario, el Tribunal Constitucional se convierte en una entidad de mucho mayor peso respecto de la configuración territorial al resolver las diferencias entre el Estado Central y las CC.AA. Otro elemento interesante de destacar del recorrido que realiza

Ferri Durá tiene que ver con el desempeño del Senado en estos primeros años de la democracia española. Según su análisis, el Senado no juega mayor papel en la política del país, produce “...frustración en la opinión pública” y sirve a los partidos políticos para colocar a sus adeptos ya sea como previo a la jubilación o como ensayo de cara a mayores vuelos políticos (2009: 433). El cambio del partido de gobierno entre 1996 y 2004 no resulta demasiado favorable para la reforma del Senado, pues el Partido Popular no se muestra especialmente sensible a las Comunidades Autónomas, más allá de los pactos específicos que les permiten sostener al gobierno. Su política territorial oscila entre una pretendida uniformidad en el planteamiento pero sin disminuir las competencias formales. Sin embargo, poco a poco mayor cantidad de actores políticos y académicos van asumiendo que la reforma del Senado es una tarea pendiente de la transición y que la democracia española está inacabada, toda vez que no tiene en cuenta por medio de una cámara de representación territorial a las Comunidades Autónomas. La política territorial desarrollada por el gobierno antes de 2004, es –según Ferri– de naturaleza centrífuga por el relativo vaciamiento del Estado, que se debe entender no sólo como una política territorial sino más bien como parte de un proceso de liberalización y eventual privatización. Ferri concluye este capítulo con una valoración muy negativa del desempeño del Senado, que falla en la tarea de su reforma y fracasa en las otras tareas que se le encomiendan. Este fracaso se debe según el autor a cinco razones principales: “...a) su encaje constitucional; b) su relación con la otra cámara; c) la utilización que hacen de la cámara los partidos políticos; d) el sistema electoral por el que se eligen a los senadores y e) las relaciones del Estado central con las CC.AA y de éstas entre ellas mismas...” (2009: 487).

En este punto del libro, buena parte de las preguntas de investigación iniciales han sido ya respondidas, toda vez que se ha establecido y demostrado la necesidad de reformar el Senado. Sigue entonces en el capítulo VI la tarea de analizar las distintas propuestas de reforma que han existido hasta el 2004. Ferri Durá afirma que existe un relativo consenso en convertir al Senado en la cámara de las Comunidades Autono-

mas, aunque existen también otras visiones. Una posición conservadora sustenta que se debe esperar a que el panorama de las autonomías esté claro antes de acometer la reforma, lo que en el fondo es una manera de oponerse a la misma. Los argumentos de esta posición son analizados y valorados en detalle por el autor. Luego están los que consideran que el Senado debe convertirse en una cámara de notables, esto es, una posición elitista que considera que los senadores deben ser destacados miembros de la clase política y social del país con experiencia y autoridad. La tercera posición, lógicamente la que también defiende el autor, es que exista un Senado de las Autonomías, aunque se planteen también diferentes propuestas en torno a la forma de elección de los senadores, la composición de la cámara y sus funciones. Al respecto de la composición del Senado, Ferri explica que existen básicamente tres modelos -derivados de la política comparada- que son la elección directa de los senadores por circunscripciones electorales autonómicas, la designación de los senadores por parte de las Asambleas Legislativas de las CC.AA. o por parte de los gobiernos de las autonomías. Luego expone con toda claridad la eventual composición del Senado si se aplicase cada una de esas opciones. Respecto de las funciones, el autor entiende que se deben agrupar en relación a las tareas propiamente legislativas, las de control político y otras específicas. Aclara de partida, que las propuestas sobre las funciones legislativas del Senado parten del supuesto de la prevalencia del Congreso sobre la decisión final, aunque considera relevante equilibrar el peso del Senado respecto de las materias autonómicas. Finalmente, Ferri Durá estudia el Informe del Consejo de Estado sobre la reforma del Senado que según su criterio se enfoca más en las posibles funciones que debería tener la Cámara en vez de plantear una composición novedosa, que aborde el problema fundamental del Senado. En la recapitulación de este capítulo se plantea que al respecto existen dos posiciones, quienes consideran más relevantes abordar las funciones del Senado y que ello llevaría a hablar de su composición y por otro lado los que consideran más urgente atender a su composición lo que a su vez permitiría luego resolver la discusión sobre las funciones. El autor se decanta por esta segunda opción.

Así en las conclusiones del libro, Ferri Durá explica sus propuestas de reforma para el Senado, lo que constituye un ejercicio de ingeniería política que da un valor agregado al trabajo. Para acometer esta tarea, el autor nos recuerda las razones que fundamentan la reforma, básicamente la ausencia de las CC.AA. en la composición del Senado debido a su forma de elección basado en circunscripciones provinciales. Luego se abordan las principales razones que han dificultado la reforma hasta ahora, que tienen que ver sobre todo con cálculos político-partidistas de los distintos sectores del país. En la tercera sección de estas conclusiones, el autor plantea la “...*configuración concreta, composición y funciones que debe adoptar el Senado*” (Ferri Durá, 2009: 583). Allí sugiere que los senadores deben ser elegidos por los gobiernos de las Comunidades Autónomas. Respecto de sus funciones aconseja mantener las funciones actuales pero incorporar mecanismos de colaboración interterritorial. El autor propone que el número de senadores no debería ser demasiado grande y que se debería calcular a partir de criterios democráticos de la población, es decir un senador por cada CC.AA y uno más por cada millón de habitantes del territorio. Una opción novedosa que sugiere es que los escaños sean abiertos, por delegación del Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente, lo que permitiría que se envíen delegados según los temas específicos a tratar. Finalmente Ferri Durá concluye que estos cambios en el Senado tendrían consecuencias en el sistema político en

su conjunto que también se deben tener en cuenta. Así, considera que la reforma del sistema electoral del Congreso es una consecuencia directa de la reforma del Senado y propone aumentar el número de diputados del Congreso, pasar a circunscripción única y una proporcionalidad pura. Estos cambios, según Ferri Durá, permitirían una mayor gobernabilidad del sistema autonómico y una mejor representación territorial, evitaría la vacuidad del Senado actual y el aumento en la desafección ciudadana. También se lograría que el Congreso tuviese una representación de mayor proporcionalidad, con lo que el sistema político español ganaría en cohesión y flexibilidad. De alguna manera de lo que está hablando el profesor Ferri es de reabrir la discusión sobre la democracia española, revisar críticamente el proceso de la transición y enmendar aquello que a su juicio no se ha logrado resolver en los últimos 30 años de la trayectoria democrática del país. Para cerrar, se rescata la frase final del libro:

*“España puede ganar haciendo sitio a los territorios que la componen, si no lo hace sin duda pierde. Ahí está la piedra de toque de porqué es necesaria la reforma del Senado.”* (2009: 590).

Lic. Felipe Alpizar Rodríguez  
Profesor Investigador de la Universidad de  
Costa Rica  
Becario MAEC-AECID  
Máster Oficial en Ciencias Políticas  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología  
Universidad Complutense de Madrid