

Ferri Durá, Jaime:
El porvenir del Senado

Departamento de Publicaciones del
Senado, Madrid, 2009, 633 pp.

El Senado, como cámara de representación territorial de nuestro sistema político, tiene un papel incómodo en el engranaje constitucional español. Los senados, en general, han pasado de ser las cámaras *altas* a las *segundas* cámaras, y se puede decir que en ese tránsito han perdido relevancia y brillantez; si esta circunstancia es producto del paso del tiempo en busca de otras respuestas a los nuevos retos que plantea la dinámica política, se trataría tan solo de una adecuación, pero que no deja de ser ingrata.

La publicación de la obra del profesor Ferri Durá supone una importante aportación en la descripción, en el debate, en la explicación y en la prospectiva en torno a nuestro Senado. Puede parecer un tanto ambiciosa esta afirmación, pero las seiscientas treinta y tres páginas son testigos rotundos de ella. Y es de agradecer su esfuerzo, habida cuenta de la premisa de partida: esta cámara ocupa una posición subordinada respecto al Congreso de Diputados, mereciendo menos atención tanto política como académica, y por tanto resulta más meritorio un estudio de esta envergadura.

Dicho alcance se debe a su condición de tesis doctoral, y por tanto, aborda desde muy distintas ópticas su objeto de estudio con una precisión de cirujano, incluso plástico, de forma que el libro se convierte un repertorio provechoso de distintas miradas sobre la Cámara alta.

La justificación fundamental sobre la que descansa la elección de su tema de trabajo resulta ser la discrepancia notoria entre la afirmación literal de la Constitución Española (art. 69.1) que dice que el Senado es la cámara de representación territorial, y su inadecuación en la práctica, aún transcurridos treinta y dos años desde su promulgación. Esa circunstancia, ampliamente reconocida, es la que motiva que la expresión más aquilatada sobre esta cámara en todos

★ Directora del Departamento de Ciencia Política y de la Administración II. Universidad Complutense de Madrid.

estos años, sin duda es la de *la reforma del Senado*. Esta operación convertida, hasta la fecha, en un desiderátum nunca alcanzado es una suerte de *leitmotiv* de este estudio.

La casi exhaustiva tarea propuesta por el autor, y ya mencionada más arriba, de observar muy distintas perspectivas su objeto de estudio, es sin duda, uno de los logros del libro. Su recorrido es realmente panorámico, y comienza con un capítulo dedicado, tras la introducción al ámbito del bicameralismo, al abordar las cámaras legislativas de representación territorial en el mundo, que es a mi juicio otro de los tesoros del libro, tanto es así que mi recomendación sería la publicación en solitario de este capítulo. La senda de erudición que nos proporciona nos conduce a una visión muy amplia, pero no epidérmica de las asambleas en las que reside el principio de representación territorial en los distintos sistemas políticos, a través de una descripción y una explicación transversal, ordenada por distintos ítems: su composición, sus funciones: legislativas y de control del ejecutivo, y su contextualización dentro de su propio sistema, entendiéndose mejor no sólo los distintos tipos de bicameralismo, sino el funcionamiento del sistema político en su conjunto.

Más tarde, el estudio se centra en un recorrido sobre los distintos Senados que han poblado nuestra intensa vida político-constitucional desde las asambleas estamentales, y sobre todo en los ejemplos del constitucionalismo decimonónico, con un bicameralismo bien nutrido, donde sólo caben las excepciones monocamerales de 1812, la II República y el franquismo.

Inmediatamente después, al autor nos conduce a la propia configuración de nuestro actual Senado. Primero a través de su antecedente inmediato, como es la Cámara que con tal nombre aparece en la Ley para la Reforma Política de 1977, donde se dibuja un bicameralismo sorpresivo, y donde el Senado queda vinculado —solo nominalmente— a la representación de las entidades territoriales, y donde el Rey tiene capacidad para designar hasta una quinta parte de sus miembros. La inercia de este artículo opera en gran medida, según los expertos (pp. 267 y ss.) en el sostenimiento de la segunda cámara, una vez celebradas las elecciones de 1977.

Como es bien sabido, después de la constitución de las primeras Cortes democráticas, se impone la tarea de redactar una Constitución para el nuevo régimen; por eso, el capítulo siguiente del libro del profesor Ferri trata de cómo se fue configurando la cámara a través de las discusiones tanto del borrador, como del anteproyecto, del informe de la ponencia, del dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso, y del proyecto que esta cámara aprueba; y a partir de ahí, trata de cómo fue la discusión en el propio Senado, a través de su Comisión de Constitución, y su pleno, más el Dictamen de la preceptiva Comisión Mixta. Según se desprende de la recapitulación que hace el autor tras observar los debates que se produjeron y consultar los estudios publicados, el Senado no fue discutido con una línea de diseño prefijada, no «obedecía a ningún telos determinado» (según la opinión de R. Punset, p. 391). Este hecho resulta fundamental para entender la actual indefinición del Senado, y como aún hoy se arrastra este lastre.

La paradoja entre una cámara que supuestamente representa los territorios, es decir la forma de articulación del poder del Estado, y la no existencia en ese momento de dichos territorios de forma clara, conduce a una cámara en busca de sentido. Como el propio autor menciona, sería algo muy parecido a lo que Carl Schmitt denomina *compromiso apócrifo*, en el sentido de dejar algo abierto para decidirlo en otra ocasión. Es desde luego, un resultado (en este caso, mejor dicho un *no resultado*) del consenso. Aquello que se acordó ahí está, y en lo que no hubo posibilidad de acuerdo, se aparcó.

Todo esto explica la motivación del siguiente capítulo de esta obra que lleva por título *La trayectoria del Senado Constitucional a través de su reforma (1978-2004)*, o lo que viene a ser lo mismo, como se empieza a considerar y a debatir una reforma de una cámara recién nacida, que luego va cumpliendo años, sin afrontarla. El autor divide este capítulo, en epígrafes correspondientes a las distintas etapas de los partidos políticos españoles que han ocupado el Gobierno, por tanto tres son las etapas hasta 2004: la de UCD, la del PSOE y la del PP. Y esta ordenación se debe a un criterio certero de análisis politológico: al final la coordinación de las Comunidades Autónomas ha sido llevada a cabo por los partidos gobernantes. Ahí está parte de la gran clave.

La estructura de ordenación territorial que se va a materializar finalmente es el conocido como *Estado autonómico*. Dicha realidad existe desde época muy temprana. Para 1983 el mapa de las CC.AA. estaba dibujado y su tren empezó a andar. El Senado no estaba diseñado como una cámara de representación de sus intereses, ya que la losa que pesa sobre una cámara elegible que tiene como distrito electoral la provincia, desvirtúa el nuevo modelo territorial.

El fracaso del Senado es doble; tiene una vertiente general y otra particular. Esta última descansa en la imposibilidad de su reforma, aunque haya sido prácticamente el punto común y constante en los programas electorales de los partidos políticos españoles. Y de ahí, también el fracaso general que se asienta sobre su propia indefinición y por tanto la falta de identidad y función que arrastra desde el principio.

El Capítulo VI recoge con minuciosidad las principales propuestas de reforma del Senado que se han elaborado y defendido durante el tiempo de estudio; incluso se incluye lo que se conoce como la *opción conservadora*, es decir por la que realmente se ha optado hasta ahora, no tocar nada hasta que se sepa muy bien que se quiere. También se abordan otras propuestas que el autor describe con puntillismo pero aquí se pueden recoger como aquellas que inciden sobre la definición de las funciones; y aquellas otras, que inciden en alterar la composición de la cámara. Ciertamente hasta ahora, todas fracasan excepto la de continuidad, entendiéndose esta circunstancia como un fracaso añadido a la maltrecha asamblea, y por la falta de acuerdo entre nuestros representantes.

El apartado de Conclusiones es, a mi juicio, también una de las principales aportaciones de la obra, que se ha de considerar de ingeniería constitucional. Aún dentro del corsé de una investigación doctoral, la destreza politológica del autor plantea un abanico de aportaciones dignas del mayor encomio académi-

co, ya que plantea una conclusión prospectiva, es decir, después de todo lo que se ha analizado, aporta su propia propuesta de analista.

En primer lugar defiende la necesidad de abordar y consumir la reforma del Senado para darle contenido y por tanto, relevancia. El Senado ha de ser una verdadera cámara de representación territorial en el sentido integral que se ha de dar a las unidades políticas más importantes en que ha quedado compuesto el mapa de España, las Comunidades Autónomas, logro indubitado del modelo constitucional actual en respuesta a un *cleavage* estructural de la política española. Y siendo así, dada la importancia de ese *cleavage* territorial, se deba tender a un bicameralismo congruente, más acorde con los países que han adoptado un modelo territorial más descentralizado, en la línea de la *tesis del gobierno compartido*.

La propuesta que plantea el Dr. Ferri Durá en este estudio de ingeniería política es un Senado, genuinamente territorial ya que tanto las CC.AA. como los municipios y las provincias, y las dos ciudades autónomas, estarían representadas en sus bancadas. El grueso (51) serían designado por los gobiernos de las Comunidades Autónomas, equivaliendo aproximadamente al número actual que es enviado por las Asambleas, más una docena por los municipios y las provincias, y dos más por Ceuta y Melilla. Lo que supondría una cámara de 65 miembros, número ideal para el desarrollo de un trabajo eficaz, al estilo del Bundesrat alemán, el modelo que mejores resultados acumula según su criterio.

Con respecto a la estructura funcional, se mantendría la actual, permitiéndose la incorporación de otros ámbitos de diálogo político como las Conferencias sectoriales o la plena continuidad de la Conferencia de Presidentes, entendidas como útiles para el cometido territorial del Senado.

Entre las consecuencias *colaterales* más significativas de esta reforma, está sin duda la preceptiva reforma del Congreso de los Diputados, con el fin de no duplicar las representaciones. La Cámara Baja es aquella que refleja la soberanía nacional y por tanto a la ciudadanía española; por ello, el Dr. Ferri Durá propone un nuevo diseño electoral consistente en convertir el país en distrito único (como viene ocurriendo para las elecciones al Parlamento Europeo) y aplicar una fórmula de escrutinio proporcional que asegurase una representación más compensada de los rasgos mayoritarios que hoy sufre dicha cámara, aunque hubiese fuerzas políticas que habría de concurrir en coalición electoral, como también ocurre ya con las fuerzas políticas nacionalistas en la elecciones a la cámara de Estrasburgo.

Esta modificación contribuiría a juicio del autor a dar un impulso de regeneración democrática a nuestro sistema político al dotar de un significado más nítido al poder legislativo, motor del sistema parlamentario.

El estudio cuenta asimismo con prólogo firmado por el Profesor Ramón Cotarelo, director que fue de la investigación doctoral, y un epílogo escrito por el Excmo. Sr. D. Javier Rojo, Presidente del Senado.

En definitiva, mucho mejor que lo expresado en estas líneas, es lo desarrollado en la obra, por ello recomiendo su lectura tanto a expertos como a profanos. Unos y otros encontrarán apasionante el porvenir del Senado.