
Mercedes García Montero

El porvenir del Senado

Jaime Ferri Durá. Madrid: Temas del Senado, 2009, 633 pp.

La afirmación de que es necesario reformar el Senado español no es nueva ni en el ámbito académico ni en el político. Pero ¿cómo afrontar la reforma?, ésta es la pregunta de la que parte el libro de Jaime Ferri Durá en un valiente esfuerzo que combina el análisis de la ciencia política y del derecho constitucional como vía para encontrar medidas institucionales concretas que dan respuesta a la pregunta planteada. Todo ello desde la convicción de que postergar el debate de la reforma puede ser peligroso ya que el Senado no es una verdadera Cámara de representación territorial en un país en que el *cleavage* centro-periferia es extremadamente relevante y que, por tanto, necesita un verdadero espacio para debatir las distintas posiciones de los territorios que configuran el Estado.

El sistema bicameral español es un ejemplo claro de asimetría y congruencia ya que el Senado mantiene una posición de escasa influencia política, carece de capacidad efectiva de veto frente al Congreso de los Diputados y, además, el sistema electoral configura una composición política y una representación de intereses similar en ambas Cámaras. Para Lijphart (2000), esta combinación configura un bicameralismo débil que es abordado por Ferri Durá tanto desde un punto de vista comparado como histórico manteniéndose fiel al objetivo de elaborar una propuesta de reforma concreta.

Para llevar a cabo el estudio, el autor traza un análisis estructurado en siete capítulos. En el primero se presenta, más que el marco teórico de la obra, una síntesis de las distintas perspectivas desde las que se puede abordar el tema así como la estrategia que guía la investigación. El segundo capítulo plantea, desde un enfoque comparado, un

interesante estudio del papel que mantienen las Cámaras Altas de distintos sistemas políticos análogos al caso español. Concretamente se analizan siete países federales (Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Estados Unidos y Suiza) y tres países en los que, a pesar de no ser federales, el territorio constituye un factor clave en la elección de la segunda Cámara (Italia, Francia y Países Bajos). Se profundiza cuidadosamente en el mecanismo electoral que configura su composición así como en la función legislativa y de control político que mantienen los Senados evidenciando que, en los países analizados, el Senado estadounidense y el Bundesrat alemán son los que mantienen una posición más relevante dentro de sus sistemas políticos. No obstante, el papel de resto de las Cámaras, a pesar de que su capacidad de influencia no sea tan alta como en los dos casos anteriores, no es desdeñable y su permanencia se ha debido a que se han adaptado a los procesos de reforma abiertos y a las propuestas de los principales actores lo cual, sin duda, puede ser un ejemplo para el caso español.

El tercer capítulo es un recorrido histórico a través del constitucionalismo español en el que el autor detalla minuciosamente la estructura y papel que las diferentes Cartas Magnas otorgaron a las Cámaras Altas. Lo más valioso de este recorrido es la contextualización llevada a cabo dentro de la dinámica política de cada momento histórico. Esto facilita la comprensión de la posición otorgada a la segunda Cámara a la vez que permite reflexionar y extraer algunas lecciones: como lo peligroso que es el que los partidos políticos tracen las reglas institucionales a su conveniencia para la estabilidad y legitimidad del sistema político o, más sustancial para el objeto del libro, no tener en cuenta la perspectiva territorial en el papel que el Senado ha mantenido en la historia constitucional española. Para concluir, el autor pone de manifiesto que el vigente Senado español establecido en la Constitución de 1978 no tiene un antecedente histórico aunque ello no significa que no se pueda aprender de la historia.

Precisamente el cuarto capítulo analiza la configuración del Senado en el proceso de elaboración de la Constitución, explorando el trabajo legislativo realizado por las Cortes elegidas en 1977a raíz de la Ley para la Reforma Política, las posturas de los diferentes actores políticos, así como el proceso de negociación del texto constitucional en general y del papel otorgado en el mismo al Senado, en particular. La conclusión del capítulo es que la Cámara finalmente establecida es el resultado indirecto de la forma en que se encara la elaboración de la Constitución. De modo que el problema de la organización y la distribución territorial del poder, uno de los problemas más arduos a los que se enfrentaron los constituyentes, se mantiene abierto en la Constitución. Lo cual perfila un Senado, en palabras del autor, amorfo, con escasa capacidad en el sistema constitucional y político y con una composición de tinte rural.

Los capítulos cinco y seis son centrales para el objeto del autor que es, como ya ha sido mencionado, plantear una propuesta de reforma del Senado. El capítulo quinto profundiza en la trayectoria de la Cámara hasta el año 2004. Para ello expone algunos datos empíricos en torno a la actividad legislativa y los procedimientos de control llevados a cabo durante ese periodo aunque no son examinados de forma minuciosa al

considerar que estos datos pueden llevar a sobreestimar el papel de la Cámara y esconder lo verdaderamente relevante que es “su deficiente configuración”. No obstante, un análisis más elaborado de estos datos así como su comparación con los del Congreso de los Diputados hubiese enriquecido la investigación y aportado validez al análisis. El capítulo termina esbozando las razones del fracaso del Senado que se resumen en su deficiente encaje institucional como Cámara de representación territorial, en su relación de subordinación con Congreso de los Diputados, en la utilización que hacen del Senado los partidos políticos, en la forma en que el sistema electoral configura la elección de los senadores y que conduce a resultados redundantes entre ambas Cámaras y en las relaciones entre el Estado Central con las Comunidades Autónomas y de éstas entre ellas.

Expuestos los motivos que hacen débil al Senado, el capítulo sexto explora las propuestas de reforma de la institución formuladas desde distintos ámbitos. Entre las que el autor resalta tres posturas: una contraria o prudente a la reforma constitucional de la Cámara que denomina conservadora; otra conformada por aquellos que defienden que la reforma debe hacer que el Senado sea la Cámara de representación de las autonomías, para lo cual se proponen distintas alternativas como que el Senado esté compuesto por notables y; por último, una posición minoritaria que mantiene que, ante la inoperancia de la Cámara y la ausencia de un consenso sobre su reforma, lo mejor sería suprimirla.

La propuesta de reforma de Ferri Durá es esbozada en el último capítulo situándose entre los que postulan que el Senado sea una Cámara de representación territorial que de cabida a las Comunidades Autónomas así como a los municipios y a las provincias. Para ello plantea principalmente cinco medidas institucionales: que el Senado sea designado por los gobiernos de las Comunidades Autónomas; que mantenga sus actuales funciones pero afianzando institucionalmente las conferencias sectoriales y otros mecanismos de colaboración interterritorial, como la conferencia de Presidentes; en cuanto al criterio para designar a los senadores la propuesta es que haya un senador por cada Comunidad Autónoma y otro más por cada millón de habitantes, así como el establecimiento de senadores que representen a los municipios y provincias; y, por último y, dado que el Senado será la Cámara de representación territorial, propone cambiar el mecanismo de elección del Congreso de los Diputados, estableciendo una circunscripción única con escrutinio proporcional puro así como un aumento del número de diputados. Dada la minuciosidad en la exposición del resto de los capítulos que componen el libro, el lector espera que al llegar a este punto el autor mantenga un diálogo con los temas abordados a la vez que perfile de forma más detallada los efectos esperados por la reforma que propone aunque este hecho no resta relevancia ni a la obra ni a su propuesta.

En definitiva, el *Porvenir del Senado* es un importante aporte a los estudios del bicameralismo en general y del Senado español en particular. Es especialmente destacable, tal como se comentaba al principio, la valentía del autor ya que no se limita a un mero

análisis descriptivo de las funciones del Senado y a la exposición pesimista acerca de su papel dentro del sistema político español. La inclusión de una propuesta de reforma institucional no es muy habitual en la literatura académica y enriquecerá los debates futuros en torno a la tan manida pero no por ello menos necesaria reforma del Senado.

Referencias

Lijphart, A. 2000. *Modelos de democracia*. Ariel: Barcelona.