

EL PARLAMENTO: MONOCAMERALISMO Y BICAMERALISMO

Antonio Torres del Moral

1. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL BICAMERALISMO

La opción por un Parlamento mono o bicameral tiene tras de sí toda una polémica bisecular en la que las claves del bicameralismo quedan siempre en penumbra. Pocas instituciones del régimen demoliberal han tenido una existencia más controvertida que ésta.

El origen remoto del bicameralismo puede ser llevado hasta los Parlamentos medievales de Polonia, Hungría, Bohemia y, sobre todo, de Inglaterra, en los que una Cámara incluía a la alta nobleza y al alto clero, mientras que la otra aglutinaba a los demás estamentos privilegiados. Su origen próximo se encuentra en la Constitución de Estados Unidos, de 1787, basado en la representación especial (mal llamada territorial) que asume la segunda Cámara.

La fundamentación teórica puede encontrarse ya en la doctrina montesquiana de la división de poderes, en la que el Parlamento, como órgano de poder más importante, debía estar dividido en dos Cámaras que se frenaran mutuamente e integraran en su seno estamentos distintos, poderes sociales y políticos diferentes.

Condorcet entendió la división de poderes principalmente como bicameralismo y éste es el único reparo que le hace a la flamante Constitución de Estados Unidos: la división de poderes que establece entre dos Cámaras.

Como dice R. Chueca, el bicameralismo fue expresión de una sociedad no igualitaria; fue la estructura de apoyo de la nobleza, cuya finalidad era la de contrarrestar el principio democrático al que respondía, muy menguadamente por lo demás, la Cámara Baja. El bicameralismo vino a completar la operación de contrapeso del principio de soberanía nacional. En efecto, a este principio se le opuso la necesidad de instituciones que, por ser vitalicias y hereditarias, como la realeza y la nobleza, se

“ El bicameralismo ha evolucionado al compás del sistema social; pero la Cámara Alta siempre conservó el carácter de freno de la representación popular. ”

mantuvieran ajenas a la lucha política y encarnaran la neutralidad, la unidad y la continuidad del Estado frente a la ideologización, el fraccionamiento y la temporalidad, caracteres que se utilizaban para identificar a la Cámara Baja, producto de la movediza opinión pública.

Ciertamente el bicameralismo ha evolucionado al compás del sistema social; pero la Cámara Alta siempre conservó el carácter de freno de la representación popular.

Durante el siglo XIX, el paulatino e irregular avance del principio democrático no pudo

sino repercutir en la concepción de la segunda Cámara. De estar integrada por la nobleza y el alto clero, pasó a estarlo, además, por la oligarquía terrateniente, financiera y, en algunos casos, industrial, en tanto accedía a la Cámara Baja el resto de la ciudadanía censitaria. Con la excepción del Reino Unido, a fines del XIX el bicameralismo no traduce únicamente el conflicto entre dos clases sociales, nobleza y burguesía, sino también entre las diversas capas de esta última. Como dice R. Punset, la panorámica de las fuerzas sociales en presencia explica, mejor que el gusto liberal por los frenos y contrapesos, la función de control interno de las Cámaras Altas en el seno del Poder Legislativo.

2. POLEMICA DOCTRINAL EN TORNO A LA ESTRUCTURA MONO O BICAMERAL DEL PARLAMENTO

El triunfo del sufragio universal tenía por fuerza que significar una crisis del bicameralismo, a la que sólo pudo sobrevivir con una profunda transformación. La inapelable lógica del dilema con que Sieyès se opuso al bicameralismo daba frutos con un siglo de retraso: la voluntad general, que ha de expresarse mediante ley, no puede ser más que una en cada momento; por consiguiente, el poder legislativo no debe corresponder a dos Cámaras, pues si ambas representan igualmente la voluntad general, una de ellas es inútil, y, en caso contrario, la Cámara no representativa debe abstenerse.

Por este proceso de crisis y transformación ha estado bien asistido de controversia teórica e ideológica.

Al hilo del argumento de Sieyès, se le objeta también al bicameralismo el que provoca una

excesiva lentitud en el procedimiento legislativo, ya de por sí premioso. En favor del bicameralismo, en cambio, se arguye:

- a) La oportunidad de contar con una segunda lectura en el proceso legislativo, lo que redundaría en una mejora de su técnica.
- b) La conveniencia de una Cámara de reflexión y de enfriamiento de las pasiones, que es también una nueva oportunidad de lograr acuerdos y transacciones.
- c) La utilidad de complementar la representación ideológica de la Cámara Baja con otro tipo de representación, bien de intereses sociales y económicos, bien de intereses territoriales.

La debilidad de estos argumentos apenas necesita demostración. En efecto, no es fácil pronunciarse sobre si para obtener todos esos beneficios es indispensable una segunda Cámara o si es su existencia la que ofrece oportunidad a los actores políticos para aplazar problemas y decisiones, que, de otro modo, necesariamente habrían debido adoptar en la única Cámara existente; y dilucidar sobre si estas maniobras son convenientes o no para el sistema democrático es ciertamente problemático.

De otro lado, el argumento de la reflexión y del enfriamiento rezuma cierta equivocidad ideológica, pues parece sostener que los procesos políticos democráticos son en sí mismos pasionales, irreflexivos e inmoderados, mientras que una segunda Cámara, normalmente menos «popular», estará indefectiblemente adornada por las virtudes contrarias. Sostener que el bicameralismo previene la pasión de una Asamblea o el deslumbramiento de una personalidad poderosa que arrastra tras sí

los sufragios de una Cámara parece buen argumento para los Parlamentos decimonónicos, no para los actuales, fuertemente disciplinados por los grupos parlamentarios, e incluso da por bueno que las segundas Cámaras carecen de personalidades políticas relevantes.

Por último, la representación parlamentaria de intereses está todavía por dar resultados presentables, y la llamada representación territorial no se ve por qué va a hacerse mejor en una segunda Cámara que en la primera, en la que tienen sus escaños los partidos y líderes principales de los entes territoriales. El caso de Estados federales es diferente; pero hay que tener cautela a la hora de hacer generalizaciones, pues el Senado norteamericano es menos localista que la Cámara de Representantes y el Bundesrat alemán no representa los intereses de los países sino las posiciones políticas de sus Gobiernos.

3. EL BICAMERALISMO EN EL CONSTITUCIONALISMO ACTUAL

3.1. La transformación de las segundas Cámaras y el principio bicameral

La transformación de las segundas Cámaras tuvo lugar de diversos modos según países y modos constitucionales de la época:

- a) Uno de ellos ha consistido en una cierta homogeneización de su representatividad con la de la Cámara Baja, aunque sin duplicarla. Para evitar esta duplicidad se modifica uno o varios de los elementos del sistema electoral: la fórmula de escrutinio, la circunscripción, las condiciones personales para el sufragio activo o pasivo, etcétera.

b) En otras ocasiones y países se la concibe como Cámara de representación de intereses sociales y económicos, instrumentada territorial o corporativamente.

c) Otro medio, frecuentemente coexistente con alguno de los anteriores, ha sido la disminución de sus atribuciones políticas hasta hacer de ella una Cámara claramente subordinada a la Baja.

En realidad, lo que ha habido es una **novación del régimen liberal** y de sus valores, de donde ha derivado la de sus instrumentos técnico-jurídicos, entre los que el bicameralismo ocupaba, como dijimos, un lugar principal. En el demoliberalismo actual la segunda Cámara, como dice R. Chueca, deja de ser contrapeso de la primera para pasar a ser su complemento, ambas integrantes de un órgano unitario de estructura compleja: el Parlamento.

Si prescindimos de las Cámaras corporativas, otrora pujantes, y de las federales, en esta **homogeneización y complementariedad** de las dos Cámaras, ha tenido un importante papel la emergencia de los partidos políticos a la superficie del Ordenamiento jurídico y su progresiva incorporación a los órganos y funciones estatales. La disciplina que estos imprimen a sus miembros en el comportamiento parlamentario hace que únicamente en casos de bicameralismo perfecto y no coincidencia de las mayorías parlamentarias pueda darse un conflicto entre las Cámaras. Pero estas condiciones son de muy difícil

cumplimiento. Efectivamente, cuando el bicameralismo es perfecto, o sea cuando hay equipotencia de las Cámaras, ambas mayorías suelen ser homogéneas; y en el bicameralismo imperfecto tiene menor trascendencia la discrepancia entre las Cámaras porque finalmente una impone su criterio.

“ En el demoliberalismo actual la segunda Cámara, como dice R. Chueca, deja de ser contrapeso de la primera para pasar a ser su complemento, ambas integrantes de un órgano unitario de estructura compleja: el Parlamento. ”

Así, pues, en el constitucionalismo actual el bicameralismo estructural va dejando paso al **bicameralismo procedimental o de cooperación funcional** entre ambas Cámaras. Es decir: se va alumbrando un bicameralismo que busca su justificación en la funcionalidad que

aporta al régimen democrático sin contradecir sus fundamentos. Dicha funcionalidad, sin embargo, no, sería posible sin la mencionada disciplina que imprimen los partidos políticos a través de los grupos parlamentarios.

También se ha dado, como ha expuesto R. Chueca, una segunda novación del «principio bicameral» mediante la adopción de ciertos mecanismos constitucionales que cumplen en cierto modo la función de freno y prudencia que se solía atribuir a la segunda Cámara. Lo curioso es que dichos mecanismos han sido instituidos también en Estados de Parlamento bicameral, con lo que se han multiplicado las garantías frente a la Mayoría gobernante:

a) Uno, de creciente importancia, es la organización y funcionamiento del

Parlamento unicameral en Comisiones. De esta manera se facilita la segunda lectura de los proyectos de ley, con lo que se persigue el efecto de enfriamiento y reflexión, además, claro, de la agilización del trabajo parlamentario. Sólo cuando, en aras de este último objetivo, se confiere competencia legislativa plena a las Comisiones se frustra el primero.

b) Otro consiste en la exigencia de mayorías cualificadas para la aprobación de algunas leyes o para la adopción de ciertas resoluciones.

c) También es un freno la apelación al referendo popular para la aprobación de determinados proyectos, principalmente si las minorías parlamentarias pueden provocar su celebración.

d) Contribuye igualmente a la prudencia legislativa y a la protección de las minorías la existencia de una jurisdicción constitucional, si bien su justificación histórica y teórica es mucho más compleja, como ya se sabe.

e) Y persigue el mismo objetivo de freno y prudencia -ahora en el ejercicio de la potestad de control- el instituto de la moción de censura mal llamada constructiva; sólo que éste es un mecanismo al servicio de la Mayoría gobernante.

3.2. Las segundas Cámaras de representación territorial

Suele decirse que el bicameralismo es consustancial a los Estados federales. Se trata de una verdad a medias. En el terreno de los hechos, efectivamente, así acontece en todos los Estados federales. Pero ello no significa que estemos ante un elemento esencial de la forma política federal, pues nada empece a que el principio de

participación tenga cumplida aplicación en un Parlamento monocameral si su composición y la regulación de su organización y funcionamiento son adecuadas.

Ya en el nacimiento de los Estados Unidos se discutió acerca de la conveniencia de un Congreso mono o bicameral. Y la anécdota, de inevitable memoria, ocurrida entre Washington y Jefferson, abona el real sentido del problema: Washington responde a la tesis monocameralista de Jefferson vertiendo el café de una taza en un plato; el plato enfrió el café como una segunda Cámara enfria a la primera. Este pareció ser el verdadero propósito del bicameralismo en los Estados Unidos: frenar a la Cámara popular y no tanto representar a los llamados Estados miembros. El que después los Estados federales se hayan dotado de una segunda Cámara ha facilitado la repetición acrítica de su necesidad. Pero una cosa es un hecho constitucional generalizado y otra un principio general de Derecho constitucional.

Igualmente, sobre el mismo modelo norteamericano, la doctrina suele aseverar que la igualdad de representación de los entes federados es también esencial al federalismo. Sin embargo, en el Bundesrat alemán los Lander tienen entre tres y cinco escaños, representación que no es paritaria ni tampoco proporcional a su población. Y, en la extinta Unión Soviética, la incidencia de los distintos territorios en la Cámara de las Nacionalidades era muy varia.

Es frecuente la diversidad de procedimientos de designación de los miembros de la Cámara territorial: elección por sufragio universal directo, elección por sistemas diferentes según los entes federados, designación por las Asambleas legislativas

de éstos, designación por los diferentes Gobiernos y sistemas mixtos de varios de los procedimientos mencionados.

Por otra parte, se repite asimismo que, mientras la Cámara Baja representa a los ciudadanos de la Unión, la Cámara Alta o federal representa a los entes miembros. Pero, salvo el caso de Alemania, donde los miembros del Consejo federal han de votar uniformemente, es decir, que están ligados por mandato imperativo, en todos los demás supuestos la prohibición de dicho mandato hace que entre los entes federados y la Cámara territorial haya sólo, como dice R. Punset, una relación orgánica de designación. Y, además, una vez constituidas, las Cámaras son exclusivamente órganos de la Federación.

Así, pues, la denominada representación territorial experimenta una inflexión considerable en función del sistema de nombramiento de los miembros de la Cámara Alta. En efecto:

a) la designación por los entes federados hace a dicha Cámara muy apegada a los intereses locales;

b) los senadores de los Estados Unidos, elegidos por sufragio universal directo y con una mayor duración de su mandato, se independizan más de dichos intereses que los miembros de la Cámara de Representantes; además, el Senado tiene competencias importantes en materias reservadas a la Unión (política internacional, por ejemplo), por lo que acaso pueda decirse que participa más en la dirección de la política general que la Cámara teóricamente representativa de la población global de la Unión;

c) el sufragio indirecto y territorialmente

descompensado hace aparecer al Senado francés como una Cámara de representación de intereses agrícolas;

d) en Italia (hasta la reciente reforma electoral), con sufragio universal directo y a pesar de la circunscripción regional, el Senado ha sido tan representativo del pueblo italiano como la Cámara de Diputados.

Por último, en un Estado de partidos -Estado Unidos no lo es en sentido pleno- éstos homogeneizan las actitudes de sus grupos parlamentarios en una y otra Cámara, de manera que los problemas importantes se ventilan en la Cámara en la que tengan escaño los líderes de los principales partidos (o incluso, extraparlamentariamente, en las negociaciones interpartidistas), sin perjuicio de su ulterior formalización jurídica en la Cámara que sea constitucionalmente competente.

A pesar de todo, si dos tercios de los Parlamentos del mundo son monocamerales; si desde la Segunda Guerra Mundial han desaparecido una veintena de segundas Cámaras y se han creado muchas menos (entre ellas el Senado español); si, en definitiva, el bicameralismo se bate en retirada, esto sucede, como ha escrito J.M. Elizalde, en el caso de las segundas Cámaras de tipo conservador, no en las de representación territorial.

4. MONOCAMERALISMO Y BICAMERALISMO EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL ESPAÑOLA

Puede decirse que en la historia constitucional española ha prevalecido la opción monocameral en los periodos revolucionarios y la bicameral en los conservadores, con algunas excepciones.

Dejando a un lado el Estatuto de Bayona, que pretendía establecer una sola Cámara, la Constitución de 1812, redactada por unas Cortes monocamerales, las consagró en su articulado. Sin embargo, tanto en 1809, en la disputa sobre la convocatoria de Cortes, como en 1811, en el debate sobre su organización, un sector de los diputados había defendido la existencia de una Cámara Alta que enlazara con los estamentos de la nobleza y del clero de las antiguas Cortes. Durante el trienio liberal volvió a intentarse su creación.

El Estatuto Real convocó Cortes bicamerales, compuestas por el Estamento de Próceres y el de Procuradores, aquél como Cámara aristocrática. A partir de este momento, el bicameralismo fue la opción constitucional hasta la II República, salpicada por intentos y proyectos monocamerales.

La Constitución de 1837, aunque en principio estuvo pensada para restablecer la gaditana, se separó de su modelo en no pocos aspectos, este entre ellos. Las Cortes estaban compuestas por dos cuerpos legisladores iguales en sus facultades: el Senado y el Congreso de los Diputados.

La Constitución de 1845 mantuvo esta estructura, aunque reformando la composición del Senado. Pero la polémica sobre el mono o bicameralismo se reprodujo en el bienio progresista (1854-1856). Aun así, la abortada Constitución de 1856 mantenía el Senado, y lo mismo hizo la Ley Constitucional de Reforma, de 1857, que variaba de nuevo su composición.

La Constitución de 1869, a pesar de la coyuntura histórica rupturista por su origen revolucionario, por el cambio dinástico y por su orientación a un liberalismo neto,

conservó el bicameralismo. El Proyecto de Constitución federal de 1873 también mantenía el bicameralismo, pero, lógicamente, por otros motivos: el Senado estaba concebido como Cámara federal.

La restauración canovista volvió a variar la composición de la Cámara Alta. Tras la suspensión de la Constitución en 1923, el Anteproyecto de Constitución primorriverista preveía una solución monocameral no obstante su carácter fuertemente conservador.

La II República, a pesar de instaurar un Estado regional, optó por unas Cortes monocamerales, si bien se defendió en sede constituyente el establecimiento de una segunda Cámara de tipo corporativo, con algunos atisbos federales y claramente subordinada a la Cámara Baja. En 1935 hubo un nuevo movimiento en favor de la creación de un Senado, que no prosperó.

Las Cortes del régimen franquista se inspiraron en el Anteproyecto de Primo de Rivera. Fueron monocamerales, pero un sector de procuradores, los consejeros nacionales del Movimiento, podían reunirse por separado y tenían alguna competencia propia. Por eso algún autor habló del bicameralismo, incorrectamente a mi entender.

Finalmente, la Ley para la Reforma Política, volviendo a la tradición constitucional española, estableció unas Cortes bicamerales.

5. BREVE REFERENCIA AL BICAMERALISMO EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA VIGENTE

Por lo que se refiere a la Constitución española vigente, la opción bicameral se mantuvo a lo largo de todo el proceso constituyente pero varió la configuración del Senado. La inercia institucional fue seguramente un factor determinante, de manera que difícilmente un bicameralismo constituyente iba a deparar una solución monocameral. También pesó la demanda de reflejar en los órganos centrales la estructura territorial del Estado. Por último, influyó igualmente la inclinación de algunos sectores políticos a crear una Cámara conservadora junto al Congreso de los Diputados.

Cada grupo buscaba, pues, un Senado diferente. En un momento inicial se intentó un Senado de representación de las Comunidades Autónomas. Más adelante se desechó el modelo mencionado sin que se lo sustituyera por otro. Al final se construyó uno en el que la representación autonómica se redujo notablemente y se potenció el carácter conservador de la Cámara sobre la base del mismo número de escaños por cada provincia. El resultado fue la adopción, mediante una fórmula de compromiso, de un bicameralismo imperfecto, en el que el Senado es elegido por un sistema electoral diferente y tiene disminuidas sus funciones legislativa y de control.

Junto al bicameralismo, la Constitución española ha dado entrada a todos los mecanismos de freno y prudencia parlamentaria que hemos señalado en el epígrafe 3.1, con excepción del referendo legislativo. Debemos destacar que usualmente los proyectos de ley son debatidos cinco veces: Comisión y Pleno del Congreso, Comisión y

Pleno del Senado, y de nuevo el Pleno del Congreso para pronunciarse sobre las enmiendas introducidas por el Senado. No cabe mayor concesión al «principio bicameral» o supuesta demanda de prudencia parlamentaria.

De todos modos, el hecho de no responder nítidamente a la estructura territorial compleja del denominado Estado autonómico y su sensible disminución competencial ha determinado una muy extendida insatisfacción con el Senado español. Si, nada más promulgada la Constitución, y aun antes, algún sector político postulaba su reforma, este deseo es hoy general en la clase política española. Hace cuatro años los partidos más importantes accedieron a formalizar dicha reforma con una modificación del Reglamento de la Cámara. Hoy, sin embargo, consumada tal operación, son crecientes los sectores que demandan una reforma constitucional par darle al cambio el alcance necesario.

6. BREVE REFERENCIA A LA OPCION MONOCAMERAL DE LA CONSTITUCION PERUANA DE 1993

El Proyecto constitucional peruano actualmente pendiente de su aprobación o rechazo referendal, hace una opción monocameral, frente a su precedente inmediato y a la tradición bicameral del país. Por mis palabras anteriores puede adivinarse que no será yo quien critique este rasgo del Proyecto.

Durante estos días he podido percibir que buena parte de los juristas objetan el monocameralismo diseñado con los argumentos descritos en páginas anteriores de esta ponencia. No es el momento de

repetir las réplicas dialécticas expuestas por mí a tales argumentos; dense por reproducidas.

A la postre, un Parlamento monocameral no es un Parlamento disminuido sino todo lo contrario: la representación nacional se concentra en una Cámara, la cual, por su unidad, puede ser un interlocutor de nivel similar al de la Presidencia de la República. La división del Parlamento en dos Cámaras, como toda división de poderes, debilita más que fortalece.

Y, por lo que a su funcionalidad se refiere, la clave no está en su estructura mono o bicameral sino en el diseño de la composición, de la organización interna y del funcionamiento, tanto si se trata de dos Cámaras como si estamos ante una sola. Y esto depende no sólo de la Constitución sino también de la Ley Electoral, del (o de los) reglamento(s) parlamentario(s) y, finalmente pero de manera primordial, de las actitudes de los partidos políticos y de los grupos parlamentarios, de su disciplina, de su democracia interna y de su sincero compromiso con el sistema político democrático.