

1. ORÍGENES DEL BICAMERALISMO

Los orígenes tanto teóricos como políticos del bicameralismo se remontan al mundo clásico. Fue Aristóteles quien defendió las virtudes del sistema del “gobierno mixto”. El filósofo fue quién de forma célebre mostró su preocupación porque cada sistema “puro” de gobierno (monarquía, aristocracia, politeia) degenerase en una versión corrupta (tiranía, oligarquía y democracia)¹. Para Aristóteles, el fracaso de la oligarquía y la democracia era el resultado de la no combinación de los componentes oligárquicos y democráticos en un mismo sistema². El “gobierno mixto”, por tanto, suponía un equilibrio de poder mediante la representación de múltiples intereses de modo que ningún elemento de la sociedad pudiese emplear el poder del gobierno para oprimir al resto. La estabilidad vendría de un sistema político que combinase elementos monárquicos, aristocráticos y democráticos, evitando así una explosión de descontento popular y el posible derrocamiento del orden político. Cicerón se expresó de forma similar, alabando la presencia en el sistema político de una élite virtuosa que gestionase lo común de forma virtuosa³. De esta forma el senado (cuya raíz etimológica proviene de *senex*, que significa “viejo”) ejercía de consejo de ancianos que aplicaba la sabiduría adquirida con la edad como influencia moderadora sobre el pueblo⁴. La virtud y sabiduría de los senadores justificaba su papel dominante en el sistema político⁵. Esta visión de la edad como elemento moderador o portador de sabiduría y experiencia sigue presente en la actualidad donde en muchas cámaras altas, independientemente del modelo de composición, se exige una edad mínima superior a la de la cámara baja⁶.

Las teorías clásicas sobre el bicameralismo se utilizaron para justificar los modelos bicamerales surgidos tanto en la época medieval como la moderna. Así, el sistema británico, considerado por algunos en el mundo anglosajón como “la madre de los parlamentos”⁷, representaba casi a la perfección el sistema de “gobierno mixto” con la cámara de los Lores como elemento aristocrático, la cámara de los comunes como elemento democrático y el poder de veto del Rey como elemento monárquico⁸. Montesquieu fue uno de los defensores de este sistema y el padre fundador de los estados unidos, John Adams, tradujo su implementación a los nuevos Estados Unidos, con un Senado que representase a una élite y un poder ejecutivo ejerciendo un veto similar al veto regio⁹.

Asimismo, el auge del sentimiento republicano supuso el cuestionamiento de la visión elitista del bicameralismo al buscar la representación de toda la población. Tanto en Estados Unidos como en Suiza la cámara alta se configuró como una cámara de representación territorial,

¹ Rusell, Meg. *The Contemporary House of Lords: Western Bicameralism Revived*. Cambridge University Press, 2013.

² Tsebelis, George and Money, Jeannet. *Bicameralism*. Cambridge University Press, 1997

³ Ibid.

⁴ Rusell (n. 1)

⁵ Tsebelis y Money (n.2)

⁶ Ibid.

⁷ D'Alemberte, Talbot, & Fishburne, Charles C. Jr. (1964). The unicameral legislature. *University of Florida Law Review*, 17(3), 355-367.

⁸ Tsebelis (n.2)

⁹ Ibid.

uniendo de esta manera republicanism y federalism¹⁰. Mientras la cámara baja mantenía la representación popular, en el Senado estadounidense los estados tenían la misma representación sin importar la población. No obstante, esta cámara alta buscaba mantener cierto grado de elitismo siendo sus miembros elegidos indirectamente por las cámaras legislativas estatales, exigiendo una mayor edad para formar parte de esta y con una duración del cargo superior a la de la cámara baja. De este modo, los estados unitarios tendieron a reservar la cámara alta a las élites, mientras que en los estados federales o confederales la componían los representantes de los territorios.

Sin embargo, como explica Carl Schmitt, existe una tensión entre el principio democrático y el bicameral. Si la democracia se basa en una visión unitaria del pueblo representado, la cámara alta reconoce diferencias entre este ya sea a nivel territorial o de clase¹¹. Para Schmitt si el constituyente crea una cámara alta con una composición distinta de la baja, está reconociendo que hay una parte del pueblo merecedor de una representación distinta, rompiendo así la homogeneidad e igualdad democrática de los ciudadanos. Si bien da a la segunda cámara una composición similar a la primera, esta se vuelve redundante¹². Esta tensión democrática explicaría por qué en los últimos dos siglos varios estados han llevado a cabo reformas de sus cámaras altas o bien las han abolido¹³. Hoy en día, la abolición o reforma de la cámara alta sigue siendo objeto de debate en muchos estados.

2. LAS JUSTIFICACIONES DEL BICAMERALISMO.

Lord Norton define las funciones del bicameralismo actual como representación y reflexión, siendo la primera la introducción de voces distintas a las que hay en la cámara baja y la última como el uso que la segunda cámara hace de su poder para persuadir o coaccionar a la primera¹⁴. Russell en vez de reflexión, utiliza el término “redundancia”, entendiendo como esto la revisión de la legislación por otra perspectiva para “evitar obvios errores de criterio”¹⁵. El consenso por tanto es que el papel esencial de una segunda cámara es el de revisar la legislación desde una visión diferente, fruto de una distinta representación, de modo que influya en el contenido de la norma ya sea mejorando, enmendando o mostrando disconformidad con la normativa propuesta.

El punto de partida del bicameralismo, reside por tanto en su configuración distinta. Esta puede hacerse a través de diferentes electorados, distritos electorales o duración del mandato. Muchos sistemas electorales otorgan a los partidos políticos una mayoría en la cámara baja sin tenerla en el voto popular. En este sentido, algunos estados como Australia configuran su cámara alta para ofrecer una representación más proporcional de la voluntad popular¹⁶.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Schmitt, Carl. *Teoría de la Constitución*, Alianza Universidad, 1982.

¹² Ibid.

¹³ Lewitsky, Stephen y Ziblat, Daniel, When Should the Majority Rule? *Journal of Democracy*, Volume 36, Number 1, January 2025, pp. 5-20

¹⁴ Norton, P. (2007). Adding Value? The Role of Second Chambers. *Asia Pacific Law Review*, 15(1), 3–18

¹⁵ Russell, Meg, What are Second Chambers for?, *Parliamentary Affairs*, Volume 54, Issue 3, 1 July 2001, Pages 442–458

¹⁶ Russell (n. 1)

La cámara alta puede representar también a una clase o grupo particular, siendo esta elegida directa o indirectamente. Estos grupos suelen ser minorías territoriales, étnicas o lingüísticas de modo que la representación de dichos sectores minoritarios evite una “tiranía de la mayoría”¹⁷ que atente contra sus intereses. Asimismo, varios estados exigen una mayor edad a los miembros de la primera cámara que de la segunda¹⁸, buscando, como escribía Madison, una “mayor extensión de información y estabilidad del carácter”.¹⁹

Las diferencias de composición de entre la cámara alta y la baja se traducen en un la formación de un criterio diferente por parte de la primera. Esto la dota de una visión independiente, reforzando la separación de poderes. Para Aroney, la independencia sólo puede asegurarse mediante una composición de grupos políticos diferente de la cámara baja²⁰. Para Russell el hecho de que la cámara baja tenga menos poder que la alta, contribuye a su independencia. Tradicionalmente el ejecutivo sólo necesita la confianza de la cámara baja para llegar al poder. Este factor, añadido a que muchas cámaras altas tienen un poder de veto limitado, alivia a sus miembros de la presión partidista que sí suele darse en la primera cámara, de modo que pueden expresarse con mayor independencia respecto a su grupo político²¹.

Asimismo, al tener la cámara baja mayor proyección política y mediática, los cargos relevantes tanto de los partidos políticos como del gobierno se concentran en esta, dándose apenas separación con el ejecutivo. En la cámara alta, sin embargo, no se encuentran apenas ministros y sus miembros suelen ser líderes mayores y al final de sus carreras políticas. Ello favorece que sus miembros tengan amplia experiencia y, en palabras de Bagehot, “nada que perder y nada que ganar”²², reforzando el papel de cámara independiente y de revisión.

Para Russell, por tanto, la combinación de los elementos de a) Que no suela depender de ella la estabilidad del gobierno; b) No haya presencia de miembros del ejecutivo; c) Sus miembros suelen tener mandatos más largos; d) La composición partidista sea diferente y e) El número de miembros sea inferior a los de la baja, garantiza la independencia de las cámaras altas a en mayor o menor medida.

La independencia que ofrece una cámara alta es para muchos autores una garantía de separación de poderes, en especial en una época en la que en los sistemas parlamentarios el ejecutivo y el legislativo se confunden²³. Así Bagehot alabó la Cámara de los Lores, declarando que sea su criterio correcto o incorrecto “es enfáticamente el suyo”²⁴. John Stuart Mill, advirtió del riesgo de que las cámaras bajas cayesen en el despotismo al “sólo tener que

¹⁷ Russell (n. 15)

¹⁸ Russell (n. 1)

¹⁹ Madison, James *Federalist Papers LXII and LXIII*. Si bien tanto Hamilton como Madison reclamaron la autoría de estos capítulos, el consenso académico se inclina hacia la autoría del último.

²⁰ Aroney, N. Four Reasons for an Upper House. *Adelaide Law Review*, Vol. 29, 2008

²¹ Russell (n.15).

²² Bagehot, *English Constitution*.

²³ Aroney (n. 20)

²⁴ Bagehot (n. 22)

consultarse a sí mismas” y citando el ejemplo del consulado romano, dividido en dos cargos para evitar la concentración de poder²⁵.

Pero la defensa del bicameralismo va más allá de motivos filosóficos o teóricos como la independencia o la separación de poderes. Sus partidarios argumentan que tiene una influencia en la mejoría de la calidad de las leyes. Las cámaras altas, al estar alejadas de los focos de tensión política que se encuentran en las bajas, proporcionan un foro de debate menos partidista y más deliberativo²⁶. Las diferentes perspectivas culturales, políticas o técnicas que aportan sus miembros aumentan las posibilidades de que se “limen” las imperfecciones técnicas de la legislación revisada²⁷. Esto se ve en la cantidad de enmiendas que las primeras cámaras aceptan de las segundas en el mundo anglosajón²⁸, en el cual tanto los senados estadounidense y australiano como la Cámara de los Lores se han definidos como las “fuerzas motrices” legislativas de sus respectivos parlamentos²⁹. De este modo, la cámara baja se centra en los principios políticos de la ley, mientras que la cámara alta concentra sus esfuerzos en su mejoría técnica³⁰. Este “control de calidad” es tanto preventivo, forzando al legislador a asegurar la calidad de la ley, como reactivo, revisando la ley al llegar a la cámara.³¹

La finalidad de la cámara alta es, por tanto, ofrecer lo que un primer ministro canadiense denominó un “pensamiento sobrio”³², evitando lo que Madison denominó “pasiones irregulares” que llevarían a “tomar medidas que luego rápidamente lamentarían” a través de “un mesurado y respetable cuerpo de ciudadanos” que sea capaz de “unir la estabilidad a la libertad”³³.

3. PODERES DE LAS SEGUNDAS CÁMARAS

Es famosa la distinción entre el bicameralismo simétrico y el asimétrico. En el primero, la cámara alta posee las mismas atribuciones que la cámara baja, mientras que en el asimétrico la voluntad de la primera se impone sobre la segunda. La simetría de la cámara está relacionada con su composición, ya que la mayoría de las cámaras altas no electas son asimétricas³⁴. Según Norton, el poder que tenga la cámara alta, de acuerdo con la simetría de esta, podrá tomar la forma de “persuasión” o “coerción”³⁵. La persuasión se da cuando la cámara alta persuade, a través de sugerencias, a la cámara baja de que acepte sus enmiendas a la legislación. La coerción se da cuando la segunda cámara tiene el poder formal de impedir la aprobación de la ley.

²⁵ Citado en Aroney (n.20)

²⁶ Aroney (n. 20)

²⁷ Russell (n.15)

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

³⁰ Aroney (n. 20)

³¹ Tsebelis (n. 2)

³² Russell (n. 15)

³³ Madison (n. 19)

³⁴ Norton (n. 14)

³⁵ Ibid.

No obstante, en la mayoría de casos, las segundas cámaras no gozan de dicha capacidad de coerción. Las primeras cámaras pueden o ignorar las enmiendas o levantar el veto. Tsebelis y Money argumentan que cuando las cámaras altas no tienen capacidad de vetar la legislación de la baja, las ventajas relativas a la separación de poderes desaparecen³⁶. Sin embargo, Russell y Norton muestran que no es el caso. Tanto si sólo supone un retraso a la aprobación de la ley como si sólo muestra un rechazo, el veto de la cámara alta tiene un poder simbólico que puede llevar incluso hasta la retirada de la legislación propuesta³⁷.

Con todo, aunque en algunas ocasiones la cámara alta puede tener un importante poder formal de veto, si esta no es percibida como legítima puede mostrarse reacio a utilizarlo³⁸. El ejemplo claro fue la cámara de los Lores hasta 1999, cuando las polémicas sobre su origen hereditario llevó a la cámara a no rechazar casi nunca la legislación aprobada en los Lores, salvo que no estuviese detallada en el programa electoral del partido del gobierno³⁹. No fue hasta que se abolió casi toda su membresía hereditaria y su composición se basó en élites preparadas que la cámara se volvió más asertiva⁴⁰.

Finalmente, las cámaras alta suelen tener vetada la proposición de legislación financiera y en algunos casos no pueden siquiera enmendar las leyes propuestas por la cámara baja, limitándose a dar o no su aprobación. Sin embargo, suelen tener un mayor poder en lo que a reformas constitucionales se refiere, siendo en muchas ocasiones necesaria la aprobación de una mayoría amplia en la segunda cámara⁴¹.

4. TIPOS DE CÁMARAS ALTAS

Si bien se han dado en la literatura diferentes clasificaciones de las diferentes cámaras altas suele darse un consenso entre dos formas: aquellas que tienen un modelo más elitista frente a las que tienen un modelo territorial.

El modelo elitista o modelo de “cámara de notables”, tiene su origen ya mencionado en la cámara de los Lores británico, si bien en el siglo XVIII se dieron varias cámaras altas con representación de la nobleza como en España o Francia⁴². Este modelo surge en estados unitarios. Su objetivo era tanto representar a la clase privilegiada como ejercer de contrapeso a la cámara baja⁴³. Con el ya mencionado auge del sentimiento democrático de los últimos siglos y los consiguientes debates sobre reforma o abolición de este tipo de cámaras, el modelo elitista o de “cámara de notables” se basa en una cámara alta compuesta por “las figuras más destacadas de su campo”⁴⁴.

³⁶ Tsebelis y Money (n.2)

³⁷ Norton (n. 14), Russell (n.15)

³⁸ Norton, *ibid.*

³⁹ Bagehot (n.22)

⁴⁰ Russell (n.18)

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Schmitt (n. 11)

⁴³ Pancho Blanco, Xosé Manuel, *Apuntes en torno a la realidad de las segundas cámaras en el constitucionalismo comparado*

⁴⁴ Norton (n. 14)

No obstante, a medida que avanzó la causa democrática, varios estados cuestionaron la legitimidad de sus cámaras elitistas, buscando otros modelos alternativos de bicameralismo. Uno de esos modelos fue el modelo territorial, surgido originalmente en estados federales o confederales como Estados Unidos o Suiza⁴⁵. A día de hoy el modelo territorial es el más común tanto en estados federales como unitarios⁴⁶. En el modelo territorial, la cámara alta representa a la población, mientras que la cámara baja representa a los estados o regiones del estado⁴⁷. Es común en estos modelos que las cámaras altas tengan un alto poder⁴⁸, pudiendo el Senado estadounidense vetar las leyes provenientes de la cámara de Representantes. Asimismo, suele ignorar la proporción poblacional teniendo todos los estados el mismo número de representantes como en Estados Unidos o Suiza, o sobrerrepresentado a los estados minoritarios aunque estos tengan menos miembros que otros con mayor población⁴⁹.

Asimismo, algunos académicos han hablado de un modelo “vocacional”, como vestigio del modelo elitista, que se puede encontrar en Irlanda o Marruecos donde ciertos miembros representan grupos profesionales como médicos, empresarios o granjeros⁵⁰. Schmitt por su parte menciona, además de las cámaras con componentes elitistas o territoriales la propuesta del matrimonio Webb a principios del siglo XX de crear un parlamento “social” o “económico” que gestionase dichos asuntos mientras que a su vez existiría otro político encargado de asuntos como la defensa o la justicia⁵¹. El propio Winston Churchill propuso modelos similares, no obstante nunca llegaron a implementarse al considerarse imprácticos⁵².

Finalmente, la profesora Meg Russell detalla una serie de características similares de las cámaras altas que se encuentran, en mayor o menor medida, en casi todas ellas. Estas son⁵³:

- Suelen estar menos ligadas a la ciudadanía que las primeras cámaras
- Suelen tener menos poderes formales que las cámaras bajas.
- Suelen tener un perfil más bajo, lo que lleva a:
 - Una tendencia a pensar a largo plazo
 - Una mayor sensación de comunidad y estabilidad
 - Mayor edad y experiencia
 - Menor número de miembros, lo que fomenta el sentimiento de camaradería de estos.

5. CRÍTICAS AL BICAMERALISMO

No obstante, el bicameralismo ha tenido también sus fuertes críticas que cuestionan la *ratio* detrás de su implementación y abogan por el unicameralismo como un modelo más democrático, transparente y eficiente.

⁴⁵ Pancho Blanco (n. 43)

⁴⁶ Russell (n. 15).

⁴⁷ Russell (n.18)

⁴⁸ Tsebelis

⁴⁹ Pancho Blanco (n. 43)

⁵⁰ Russell (n.1)

⁵¹ Schmitt

⁵² Fraga Iribarne, Manuel (1959). La Cámara de los Lores en el Siglo XX. *Revista de Estudios Políticos*. número 106, julio/agosto 1959

⁵³ Russell (n.1).

La cámara alta fue diseñada originalmente para representar y dar poder de veto a una clase diferente de la popular. Ya Carl Schmitt advirtió de la contradicción que entre ésta y la democracia, pues si se representaba a una clase diferente en la segunda cámara, ya sea territorial o elitista, se atentaba contra el principio democrático de igualdad de los ciudadanos. Si la Cámara Alta no representaba a un elemento diferente de la primera, carecía de utilidad⁵⁴. Fue precisamente en los estados unitarios bicamerales donde más se ha dado esta crítica. Para Jeremy Bentham, la cámara alta era una forma antidemocrática de bloquear la voluntad popular, incluso si ésta era unánime⁵⁵. En Estados Unidos, con la implementación del unicameralismo en el estado de Nebraska (1937) varios académicos cuestionaron el origen antidemocrático del bicameralismo estatal, argumentando que no existían en los diferentes estados sectores o territorios con una necesidad especial de representación que merecieran un poder de veto a la hora de legislar⁵⁶.

Asimismo, para varios autores el bicameralismo favorece la corrupción, tanto moral como política. En el ensayo *Brutus XVI* de los *Anti-Federalist Papers* se critica la duración en el cargo de los senadores de EEUU, argumentando que puede crear una élite desconectada de la población que representa y que utilice su larga permanencia en el cargo para desarrollar contactos que le aseguren perpetuarse en su puesto.⁵⁷ El ya mencionado Bentham advirtió que la pluralidad de cámaras y la larga duración del cargo favorecía que el poder legislativo fuese copado por grupos de interés⁵⁸. Este argumento fue replicado en los Estados Unidos de principios del siglo XX ante el miedo al poder de los *lobbies*⁵⁹.

Finalmente, el argumento más común en contra del bicameralismo es el de eficiencia. Para sus críticos, el bicameralismo duplica el trabajo sin aportar beneficios reales⁶⁰. Los defensores de exportar el modelo unicameral de Nebraska al resto de estados de EEUU citaban como ejemplo que tras abolir la segunda cámara, una de cada dos leyes propuestas era aprobada, mientras que antes era una de cada cuatro, habiéndose propuesto 600 leyes más en la primera legislatura unicameral que en la última bicameral⁶¹. Todo ello con una membresía menor. Asimismo, la eficiencia legislativa también se traduciría en eficiencia económica, cortándole menos al contribuyente al tener que pagar menos por una cámara que por dos⁶².

6. LA NATURALEZA CONTROVERTIDA DEL BICAMERALISMO Y LA RESOLUCIÓN DE SU “DILEMA”.

Para Meg Russell, el bicameralismo va a ser siempre una opción controvertida por su propia naturaleza⁶³. El propio Madison reconocía en los Papeles Federalistas lo polémico del senado, pero admitía que era fruto de un consenso en el que había que ceder a favor de los estados

⁵⁴ Schmitt (n. 11)

⁵⁵ Rockow

⁵⁶ D'Alemberte and Fishburne (n. 7)

⁵⁷ Brutus XVI *The Anti-Federalist Papers*.

⁵⁸ Rockow (n. 55)

⁵⁹ Orfield, L. The Unicameral Legislature in Nebraska. *Michigan Law Review*, 34. (1935)

⁶⁰ Rockow (n. 55).

⁶¹ D'Alemberte and Fishburne (n. 7)

⁶² Orfield (n. 59)

⁶³ Russell (n. 1)

más pequeños⁶⁴. Tsebelis y Money reconocen que el bicameralismo Suizo surgió de un compromiso que “defendido por pocos” pero que “no era inaceptable para nadie”⁶⁵.

Lo controvertido del bicameralismo surge de su naturaleza de confrontación⁶⁶. El papel de la segunda cámara es cuestionar las decisiones de una primera cámara electa popularmente. No obstante, ninguno de los diferentes modelos, tanto de composición como de poder, de las segundas cámaras parece generar un consenso a su favor. De esta manera, en el Reino Unido o Canadá donde los miembros de la Cámara Alta son nombrados de forma vitalicia, se critica la falta de democracia en su elección. En Francia, Australia o Estados Unidos se critica la sobrerrepresentación que se da de ciertos grupos territoriales. El primer ministro australiano Paul Keating, célebramente llamó al senado “bazofia no representativa”⁶⁷. En cámaras como la Italiana en la que su composición es casi un calco de la cámara baja se critica la redundancia de esta. Por otro lado, en lo que al poder se refiere, si la segunda cámara es demasiado poderosa se ve como disruptiva. Si es demasiado débil, como es el caso del senado español, se la considera irrelevante.

Si bien la autoría de la cita está disputada, muchos mencionan el famoso dilema de Sieyes para describir la controversia de las cámaras altas: si bloquea a la baja es un estorbo, si la apoya es irrelevante. No obstante, el académico y miembro de la cámara de los Lores, Philip Norton, argumenta a favor de un modelo *complementario* de bicameralismo. Con la intención de resolver este dilema entre irrelevancia y estorbo, Norton argumenta que la cámara alta debe tener un rol reflectivo. En este sentido, la cámara baja sería una cámara política que determinaría *lo que debe ser ley*⁶⁸, mientras que la cámara alta se centraría en un control tanto *ex ante* como *ex post* de la legislación, debatiendo su calidad técnica, si va a poder implementarse y si va a conseguir los objetivos que se propone. La cámara alta por tanto, no debe tener un poder de *coacción* (es decir, que pueda vetar la legislación propuesta), sino de *persuasión*, a través de enmiendas y debates públicos⁶⁹. Asimismo, la cámara baja debe ejercer también el control político del ejecutivo y, aunque sus enmiendas puedan ser rechazadas y el gobierno pueda ganar una votación, puede aún así sufrir el desgaste político de las críticas hechas en un foro parlamentario. Este rol complementario ve su utilidad reforzado por la independencia de sus miembros respecto de sus partidos políticos, que a su vez podrían realizar investigaciones e informes de temas fuera de la agenda política, así como introducir estos en el debate público.

⁶⁴ Madison (n. 19)

⁶⁵ Tsebelis y Money (n. 2)

⁶⁶ Russell (n. 1)

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Norton

⁶⁹ Ibid.