



Boletín Mexicano de Derecho Comparado

ISSN: 0041-8633

bmdc@servidor.unam.mx

Universidad Nacional Autónoma de México  
México

Pacho Blanco, José Manuel

Apuntes en torno a la realidad de las segundas cámaras en el constitucionalismo comparado. Entre una Cámara de Notables y una Cámara de Representación territorial

Boletín Mexicano de Derecho Comparado, vol. XXXV, núm. 104, mayo - agosto, 2002, pp. 449-475

Universidad Nacional Autónoma de México

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42710404>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

APUNTES EN TORNO A LA REALIDAD  
DE LAS SEGUNDAS CÁMARAS  
EN EL CONSTITUCIONALISMO COMPARADO.  
ENTRE UNA CÁMARA DE NOTABLES Y UNA CÁMARA  
DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL

José Manuel PACHO BLANCO\*

**RESUMEN:** En el presente artículo, el autor analiza el papel de las segundas cámaras en el actual contexto político y jurídico de distintos países con sistema bicameral. El autor afirma que, si bien es cierto que la cámara alta ha ido perdiendo funciones en favor de la cámara baja, no es posible hablar de una crisis de dicha cámara, sino más bien de una crisis del Poder Legislativo en favor del Poder Ejecutivo, para lo cual realiza un estudio de aquél en los Estados unitarios, federales y confederados. Posteriormente, describe la estructura y funcionamiento de la cámara alta en Gran Bretaña, Irlanda, Estados Unidos de América, Alemania, Austria, Italia y Bélgica. Por último, señala que existen dos tipos de sistemas bicamerales, dependiendo del papel que desempeñe la cámara alta, es decir, ya sea que funcione como contrapeso de la cámara baja o como órgano de representación territorial, ambos con sus respectivas ventajas y desventajas.

**Palabras clave:** bicameralismo, cámara alta, cámara baja, representación territorial, Poder Legislativo.

**ABSTRACT:** *In this article, the author analyzes the role of upper chambers in the present political and legal context of bicameral systems. The author states that, though upper chambers have been losing some functions in favour of lower chambers, that does not mean that we are in the presence of a crisis of the former, but of a crisis of the legislative power as a whole, that has strengthened the executive branch of government. The essay also studies upper chambers in unitary, federal and confederate States, after which the author describes their structure and functions in Great Britain, Ireland, the United States of America, Germany, Austria, Italy and Belgium. Finally, he stresses that there are two kinds of bicameral systems depending on the role performed by the respective upper chamber. Such role might be described either as a counterbalance to the lower chamber, or as an institution of territorial representation, both of which have their advantages and disadvantages.*

**Descriptors:** *bicameralism, upper chamber, lower chamber, territorial representation, legislative power.*

\* Profesor e investigador.

España no es un país federal (la palabra no está en la Constitución); pero España es un país de tendencia federalista. El principio está vigorosamente desarrollado en los artículos 13 al 15 de la Constitución. ¿Y cómo va a ser eficaz, amparada, firme, una autonomía regional sin un reflejo de los poderes regionales en aquella cámara?

Niceto ALCALÁ-ZAMORA

Sobre el Proyecto de Constitución de 1931

SUMARIO: I. *A modo de introducción*. II. *Panorámica de las segundas cámaras en los sistemas parlamentarios de derecho comparado*. III. *El Senado como Cámara de Notables*. IV. *Dos modos de articulación del federalismo constitucional: el Senado estadounidense y los consejos federales centroeuropeos*. V. *Un tertium genus. El Senado italiano y la nueva configuración del Senado belga*. VI. *Epílogo*. VII. *Bibliografía*.

## I. A MODO DE INTRODUCCIÓN

Con este trabajo de investigación he tratado de describir, al menos dentro de las posibilidades de espacio tenidas en cuenta, la realidad de las segundas cámaras en el momento actual en el mundo, analizando más de medio centenar de textos constitucionales de Europa, África, Asia y América, y poniendo de relieve las características generales de los principales modelos que se siguen en el derecho constitucional comparado.

La finalidad de esta pequeña monografía ha sido dar una visión general que ayude a una mejor comprensión de las posibles vías por las que han de transitar las posibles reformas de la institución del Senado, de la segunda cámara, en los distintos países en los que se está discutiendo esta posibilidad y, singularmente, en España.

La distribución epigráfica y estructural de este trabajo ha sido la que sigue: en primer lugar, me introduzco en la problemática constitucional internacional, analizando la configuración desde el análisis del derecho político, de los distintos Estados por continentes poniendo de relieve si participan de un sistema unicameral o

bicameral; en segundo lugar, una vez introducido el objeto de estudio, analizo los Estados de carácter unitario cuya segunda cámara está tipificada como una *Cámara de Notables*; en tercer lugar, realizo un estudio de los Estados federales y confederales paradigmáticos y de cómo están configuradas sus segundas cámaras; y finalmente, en cuarto lugar, analizo lo que doy en llamar *tercera vía*, categoría en la que incluyo los Estados que por sus características responden en mayor o menor medida a los distintos parámetros que definen las categorías puras antes señaladas.

## II. PANORÁMICA DE LAS SEGUNDAS CÁMARAS EN LOS SISTEMAS PARLAMENTARIOS DE DERECHO COMPARADO

A finales del siglo XX, se ha escrito y estudiado mucho acerca de lo que se ha dado en llamar la crisis de la Cámara alta, basándose en que éstas han ido perdiendo funciones y se han ido diluyendo en favor de la primera cámara. Sin embargo, desde mi punto de vista, y pese a que en países como Finlandia, Suecia, Dinamarca, Grecia, Luxemburgo, Portugal o Nueva Zelanda su configuración sea ahora unicameral,<sup>1</sup> no es riguroso hablar de

<sup>1</sup> En *Finlandia*, como señala el artículo 2o. del Instrumento de Gobierno de 17-7-1919 “el Poder Legislativo será ejercido por el Parlamento”, y este precepto es concretado en la Ley Orgánica del Parlamento en su artículo 2o. en el que se indica que el Parlamento constará de una cámara compuesta por doscientos diputados; en *Suecia*, el Instrumento de Gobierno de 24 de noviembre de 1994 en el artículo 1o. del capítulo III indica que “el Parlamento (*Riksdag*) estará compuesto por una sola cámara de 349 diputados”; en *Dinamarca*, en el capítulo IV y más exactamente en el artículo 28 de la Constitución del Reino de Dinamarca de 5 de junio de 1953 se declara como unicameral, indicando que la cámara única estará formada por 179 miembros como máximo, y añade un criterio de territorialidad mediante la representación de algunos entes infraestatales; igualmente es unicameral el *Ducado de Luxemburgo* con un Parlamento único de 60 diputados. En otros países con Constituciones más actuales como Grecia y Portugal se preceptúa lo mismo: *Portugal* indica en los artículos 147 y 148 que “A Assembleia da República é a assembleia representativa de todos os cidadãos portugueses” y *Grecia* en su artículo 51 de su Constitución de 9 de junio de 1975 señala que tendrá una Cámara de Diputados que constará entre 200 y 300 parlamentarios, así como el Estado de *Israel* que también se configura su estructura legislativa como unicameral. También respecto a la desaparición de las segundas cámaras, véase Uyttendaele, Marc, *Institutions fondamentales de la Belgique*, Bruxelles, Brylant, 1997, p. 85. Véase el caso de los regímenes autoritarios en los que hay un decantamiento por uno u otro sistema en función de la conveniencia política de ello. Así, en la Constitución cubana se habla de unicameralismo en la Asamblea Nacional del Poder Popular en los artículos 67-70 (Constitución de Cuba, *Revista Cubana de Derecho*, Cuba, AAJ, núm. 11, 1987); en la Constitución de la

una crisis de esta institución, puesto que no ha existido una disminución generalizada de las segundas cámaras,<sup>2</sup> sino que por el contrario se mantiene en países con una dilatada tradición constitucional, y en otros de marcada influencia en sus respectivos ámbitos territoriales.<sup>3</sup> Por tanto, no existe una verdadera constatación real de que hayan disminuido el número de cámaras altas en los sistemas parlamentarios actuales.

Sin embargo, existe otro aspecto que es puesto de manifiesto a la hora de plantear la crisis de las segundas cámaras que es la disminución de facultades atribuidas a las mismas, hecho que es corroborado por el paso de la preponderancia de un bicameralismo perfecto a otro imperfecto, y en el que el Senado está tratando de encontrar su posición específica en el sistema que surge de esta nueva realidad.<sup>4</sup> Engarzado a lo cual, sí que se debe indicar lo que desde mi punto de vista es la verdadera crisis constitucional de mucho mayor calado, no ya de las cámaras altas sino del parlamentarismo en general en favor de los poderes ejecutivos.<sup>5</sup> Realidad fáctica que se constata en que prácticamente todos los sistemas parlamentarios que se han ido moviendo hacia la preponderancia abrumadora del Poder Ejecutivo como único foco de

República Islámica del *Irán*, en el capítulo sexto habla del Poder Legislativo que lo tiene la Asamblea Consultiva nacional; en la ex-Yugoslavia existía un sistema bicameral como mostraba el artículo 1o. y el 284 de la Constitución de la República Socialista Federativa de Yugoslavia de 21 de febrero de 1974.

2 En las Constituciones surgidas en los nuevos países del Este, como nos dice García-Escudero, se decantaron por el sistema unicameral Eslovaquia, Estonia, Lituania, Macedonia, y por un sistema bicameral Croacia, la República Checa, la Federación Rusa y Yugoslavia. García-Escudero Márquez, Piedad, *Los senadores designados por las Comunidades Autónomas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, p. 26.

3 Con independencia de su mayor o menor nivel competencial y de su modelo de segunda cámara, ésta permanece vigente en el Reino Unido, Alemania, Francia o Estados Unidos de América entre los primeros, y Japón, Rusia, México y Canadá entre los segundos.

4 García-Escudero Márquez nos dice que la reacción del bicameralismo ha sido la “novación del papel de las Cámaras Altas”; véase García-Escudero Márquez, Piedad, *op. cit.*, nota 2; y como dice Uyttendaele, “La Seconde Chambre permet, en effet, d’y assurer une représentation des entités composantes et de les faire participer aux décisions de l’Etat composé”; Uyttendaele, Marc, *op. cit.*, nota 1, p. 85.

5 Salvando la excepción de Estados Unidos de América en la que el *Senate* ejerce un control al gobierno fundamental que hace que esté muy por encima de la Cámara de Representantes, en el resto de los países la mencionada tendencia está muy marcada, sobre todo en los últimos años.

poder, no tanto constitucionalmente hablando, cuanto en lo que a su dinámica práctica se refiere.

Haciendo un análisis general, muy somero, de la distribución del bicameralismo en el mundo, por continentes, diré que en los países americanos, cuyas Constituciones tienen una gran influencia de la de Estados Unidos de América, en los países más importantes se mantiene una Cámara alta como es Canadá, México, Brasil, Argentina, Chile y Colombia.<sup>6</sup>

En el continente africano podemos decir que en el momento actual, tras lo que Glélé ha dado en llamar *fièvre constitutionnelle*<sup>7</sup> a comienzos de los años noventa y sin obviar que muchas veces no existe plasmación real de dichos textos constitucionales, se mantienen segundas cámaras con independencia de la configuración particular de cada Estado en Argelia, Burkina-Faso, Camerún, Congo, Gabón, Liberia, Nigeria<sup>8</sup> y Sudáfrica.<sup>9</sup>

6 La situación existente es que *Canadá* mantiene un Senado mixto, como se pondrá de manifiesto más adelante, de origen británico; en *México*, el Senado se compone de dos senadores por cada Estado y por el Distrito Federal, elegidos por sufragio universal; en *Brasil* existe un Senado Federal compuesto por tres senadores por cada Estado. En los Estados iberoamericanos como en la Constitución de Colombia de 6 de julio de 1991 en la que en su artículo 114 señala que habrá dos cámaras: Senado y Cámara de Representantes (Martínez Val, José María, “La nueva Constitución de Colombia”, *Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid*, septiembre-octubre de 1991, núm. 5); en la *Constitución de Perú* de 1993, se muestra sin embargo a favor del monocameralismo; la Constitución de Nicaragua, un poco menos reciente, de 1987 declara la existencia de una Asamblea Nacional en su artículo 132 de 90 miembros (*Constitución de Nicaragua*, Asociación Americana de Juristas, Buenos Aires, núm. 3); en la Constitución de la Nación Argentina de 1994, en su artículo 54 se dice que el Senado estará formado por “tres senadores por cada provincia y tres por Buenos Aires, dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos y la restante al partido político que le siga en número de votos”. Finalmente, la Constitución chilena se decanta por el bicameralismo (*Constitución de Chile*, Buenos Aires, Asociación Americana de Juristas, 1987, núm. 2).

7 Cita extraída de: *Les constitutions africaines*, textes rassemblés et présentés par Jean du Bois, Gérard Conac et Christine Desanches, París, Bruylant Documentation, 1997, p. 9.

8 La mayoría de estos países son de carácter unitario, por ejemplo, Argelia (28-2-89), Burkina-Faso (11-6-91), Camerún (2-6-72) y recogen un Senado de influencia francesa con distintas fórmulas de expresarlo como Gabón (26-3-91) artículo 35 “Sénat assure la représentation des collectivités locales”; Congo (15-3-92) artículo 103 “la représentation des intérêts des collectivités locales et des communautés socio-culturelles”. Otros países como Nigeria (1-10-92) se declaran como una República Federal (artículo 1.2o.) y bicameral (artículo 4.1); al igual que Liberia (19-10-83) que establece las dos cámaras en su artículo 29, señalando para la composición del *Senate* una diferencia para la primera elección en la duración del mandato entre el senador más votado y el segundo senador elegido (artículo 46).

9 Finalmente, *Sudáfrica* merece una mención aparte porque la realidad constitucional de

En lo que respecta a la Europa del Este, los países surgidos tras la desaparición del comunismo, se promulgaron nuevas Constituciones —salvo el caso de Letonia que reinstauró la de 1922— en las que como indica Benoit-Rohmer “The Constitutions of these states are generally influenced by the German model. Less numerous are states, such as Romania and to a lesser extent Bulgaria, which have been inspired by the French Constitution of the Fifth Republic”.<sup>10</sup> Pese a ello, la Cámara alta sólo se ha implantado en Rumania, Polonia, Chequia, Croacia, Georgia, Kazakstan y la República de Kyrgyz.<sup>11</sup>

Por tanto, podemos observar paladinamente que en la nueva realidad que se configura en el constitucionalismo, las segundas cámaras tratan de encontrar su posición en el entramado constitucional de dos modos: ya sea mediante su articulación y fundamentación sobre la base de una disminución de su carácter menos elitista y el establecimiento de un contrapeso a la primera cámara, como señala Nakagawa respecto a esa evolución en Japón “the Japanese government adhered to the bicameral system, not in the hope of preserving typical parliamentary system of Constitu-

este país ha sido seguida con mucho interés por la comunidad internacional y por el peso específico de este país en África. Sudáfrica aprobó su Constitución el 8 de mayo de 1996. Su parlamento es bicameral y su segunda cámara llamada *National Council of Provinces* está compuesta por una delegación de cada provincia formada por diez delegados; de ellos, seis son delegados permanentes y los otros cuatro son el *Premier* de la provincia y otros tres delegados especiales (Title 2, Section 60). La finalidad de esta segunda cámara es como señala la Sección 42.4 “National Council of Provinces represents the province to ensure that provincial interests are taken into account in the national sphere of government”.

<sup>10</sup> Benoit-Rohmer, *The rebirth of democracy*, 2a. ed., Strasbourg, Council of Europe Publishing, 1996, p. 5.

<sup>11</sup> En la Constitución rumana de diciembre de 1991, establece una asamblea bicameral en su artículo 58.2; en la Constitución polaca de 23 de noviembre de 1992, su artículo 10. ya señala la existencia de un Senado como segunda cámara; en la Constitución de la República Checa de 16 de diciembre de 1992 en su artículo 16.2: “The Senate shall have 81 senators elected for a term of six years”; en la Constitución croata de 22 de diciembre de 1990, señala su artículo 70 “The croatian Sabor shall consist of a Chamber of Representatives and a Chamber of Zupanije”, el modo de composición de esta segunda cámara sería mixto; la Constitución de Georgia de 10. de enero de 1996 establece que se implantará el modelo bicameral, y el Senado, como señala su artículo 4.3, será de carácter territorial y añadiendo otro criterio de composición “as well as five members appointed by the President”; las Constituciones de Kazakstan (30-8-95) y de Kyrgyz (5-5-93) siguen en una línea semejante en sus artículos 50.2 y 54.2, respectivamente.

tional monarchy, but for fear of the possible emergency of a left-ist-dominated House”;<sup>12</sup> o bien, mediante la más empleada transformación del carácter de la cámara en favor de una representación territorial o regional.

Dicho esto, paso a analizar los distintos modelos de Cámara alta que se pueden encontrar en la praxis parlamentaria puesto que como señala De Vergottini: “Il bicameralismo, dove esiste, non risponde ad unico modello organizzativo: si nota, al contrario, come sia profondamente diversificato. Partendo dal presupposto che una delle due camere è sempre eletiva su base nazionale”;<sup>13</sup> tratando de sistematizarlos dentro de tres categorías que si bien pueden ser matizadas, son un medio de acercarse a tan compleja realidad.

### III. EL SENADO COMO CÁMARA DE NOTABLES

Este modelo de Senado surgió históricamente en los Estados unitarios en los que se implantó por primera vez la segunda cámara a mediados del siglo XIII. La intención fue doble: de una parte, tenía la finalidad de atemperar las decisiones y presumibles “excesos” que se cometiesen en la primera cámara, es decir, actuaba como contrapeso de ella y, como ya hemos señalado, con la pretensión de controlar a la Cámara baja; de otra, tenía también la intención de representar a las clases privilegiadas, sobre todo con base aristocrática.

Bajo estos considerandos surgen tanto la Cámara de los Lores británica, como el Senado francés,<sup>14</sup> y posteriormente el Senado

<sup>12</sup> Hata, Hiroyuki y Nakagawa, Go, *Constitutional Law of Japan*, The Hague, Kuwer Law International, 1997, pp. 55 y 56.

<sup>13</sup> De Vergottini, Giuseppe, *Diritto Costituzionale*, Padua, CEDAM, 1997, p. 432.

<sup>14</sup> El Senado francés está regulado en el título V de la Constitución de la República Francesa de 4 de octubre de 1958. En su artículo 24, regula la figura del Senado; como característica remarcable del mismo he de decir que tienen representación las colectividades territoriales de la república y tienen representación también seis senadores, y esto es realmente reseñable, por el Alto Consejo de Ciudadanos Franceses en el Extranjero. Pero no podemos olvidar que la Constitución de la IV República, como bien señalan Claude Emery y Christian Bidégaray “opté pour un bicaméralisme incomplet ou un monocamérisme tempéré”; véase Emery, Claude y Bidégaray, Christian, *La Constitution en France*, Paris, Armand Colin, 1997, p. 234.



irlandés con toda la tradición anglosajona a sus espaldas. Enseguida analizo al Senado de notables más antiguo del mundo, la *House of Lords* británica, puesto que en él se encarnan todas las características tradicionales del bicameralismo histórico. Más adelante, he estimado oportuno analizar la segunda cámara irlandesa porque tiene la virtualidad de encarnar los caracteres típicos de una cámara de notables pero adaptada a la tradición democrática actual.

### 1. *La House of Lords británica*

El Senado británico es el paradigma de las cámaras altas con base aristocrática y además es la primera de todas ellas.<sup>15</sup> La razón de su mantenimiento es debida más a razones de peso histórico de su constitucionalismo que a la realidad práctica que le rodea.

La Cámara alta británica está formada por un número atípico y desmesurado de miembros que actualmente está en torno a los más de 1000 senadores, aunque la realidad parlamentaria demuestra que esta cámara funciona en sus debates con un número de lores muy inferior al número tan amplio que lo forma como señala Fraga Iribarne.<sup>16</sup> Éstos, a su vez, se subdividen como nos muestra Torres Muro<sup>17</sup> en los lores espirituales y lores temporales.

Los lores espirituales son dos arzobispos y 24 obispos de la iglesia anglicana, entre éstos los de las diócesis de Londres, Durham y Winchester lo son permanentemente —el resto lo son por antigüedad—. Esta composición supone en el momento actual, entre otras cosas, un choque muy fuerte con el pluralismo religioso existente en toda Europa.

<sup>15</sup> Como dice Judge: “Historically the triumvirate of monarch, lords and commons was of immense importance”. Véase Judge, David, *The Parliamentary State*, Londres, Sage Publications, 1993, p. 3.

<sup>16</sup> Como gráficamente indica el profesor Fraga “si asistieran todos los Lores a la cámara, tendrían que reunirse en el Albert Hall”; véase Fraga Iribarne, Manuel, *El parlamento británico*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1960, p. 315.

<sup>17</sup> Torres Muro, Ignacio, “La vida después de la muerte. La Cámara de los Lores británica”, en varios autores, “El Senado, Cámara de representación territorial”, *III Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 1996, p. 144.

Los lores temporales<sup>18</sup> a su vez, se dividen en lores vitalicios, hereditarios, *Law Lords*, y los miembros de la familia real. Estos últimos, incluido el heredero de la Corona, no suelen intervenir en los debates políticos. Con respecto a los senadores hereditarios son un grupo numeroso y está formado por aquellos a los que le ha sido concedido un título de nobleza que pueden transmitir a sus herederos, y por los que han heredado el derecho. Esta sería pues, la composición aristocrática del Senado. Además, los lores vitalicios tienen un importante peso específico y ostentan los mismos derechos que los anteriores, pero sin la facultad de transmitir su condición de senador. Finalmente, formarían también parte de la cámara los *Law Lords* (*Lords of appeal in ordinary*), que son nombrados por el gobierno y se les encarga la función judicial de tanta actualidad en este momento; dicha función tiene su origen como indican Rush y Baldwin “the judicial function of the House of Lords was a product of evolutionary development, not deliberate creation, it being possible to trace it back to medieval times and even earlier, when kings consulted the great men of the realm to secure support, to discover and declare the law and to dispense justice”.<sup>19</sup>

Su posición en el marco constitucional es secundaria a la Cámara de los comunes a pesar de que ha sabido abrogarse determinadas competencias secundarias y a pesar también de tener un atenuado Poder Legislativo; es en palabras de David Judge: “While the monarch retained prerogative powers and the House of Lords residual legislative powers, it was the House of commons that had succesfully asserted its legislative and financial primacy within the state”.<sup>20</sup> Además, el Parlamento británico en su conjunto sufre la primacía del Poder Ejecutivo y del control que éste extiende sobre las cámaras.<sup>21</sup>

18 Señala García Pelayo que entre los lores temporales están 16 representantes de los Pares de Escocia y 28 representantes de los Pares de Irlanda; García-Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza, 1987, pp. 314 y 315.

19 Rush, Michael y Baldwin, Nicholas, “Lawyers in Parliament”, en Oliver, Dawn y Drewry, Gavin, *The Law and Parliament*, Butterworths, Londres, 1998, p. 163.

20 Judge, David, *The Parliamentary...*, cit., nota 15, p. 3.

21 *Ibidem*, p. 26: “Equally important was the incremental extensión of the executive’s control over the proceedings of the House”.

Como breve reflexión en torno a una Cámara alta como la británica, he de decir que pese a que todas las instituciones tienen su momento, la razón del mantenimiento de un Senado con una composición tan atípica, se debe más a razones de peso histórico del parlamentarismo inglés<sup>22</sup> y a la propia idiosincrasia del pueblo británico que a la realidad práctica que le rodea. Por otra parte, no podemos olvidar que en un camino de renovación se encaminan las reformas de esta cámara propuestas en el Reino Unido.

## 2. *El Senado de la República de Irlanda*

A continuación, me gustaría, enlazado con la institución senatorial británica, hablar del Senado irlandés que por supuesto no ha surgido de espaldas a la tradición anglosajona.

La Constitución de Irlanda de 1o. de julio de 1937 estableció en sus artículos 18 y 19 las condiciones de elección del *Seanad Éireann* mediante unas pautas ciertamente complejas en la línea de un bicameralismo que, como señala De Vergottini: “consente la rappresentanza di interessi di settore economici, sociali, professionali, accanto a quella degli interessi politici dell’interno corpo sociali assicurata in una delle due camere”.<sup>23</sup> Y de aquí surgen los sesenta miembros que lo forman, de los cuales once lo son por designación y los otros cuarenta y nueve por elección.

La particularidad que contiene esta cámara reside en el modo de elección de los futuros senadores electores: tres por la Universidad Nacional de Irlanda, otros tres por la Universidad de Dublín, y los otros cuarenta y tres entre grupos de candidatos.<sup>24</sup> Este conjunto de cuarenta y tres electores se escogerán de entre cinco grupos que abarcan todos los ámbitos de la sociedad.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> A la vista de su composición comprenderemos la afirmación de Kingdom, “The Living Dead of the Constitution”. Véase Kingdom, J., *Government and Politics in Britain*, Cambridge, 1991, p. 253.

<sup>23</sup> De Vergottini, Giuseppe, *Diritto...*, cit., nota 13, pp. 431 y 432.

<sup>24</sup> Artículos 18.4, 6o. y 7o. de la Constitución de la República de Irlanda.

<sup>25</sup> Pueden ser elegidos en campos de la vida social muy amplios: i) Idioma y cultura nacional, literatura, arte... ii) Agricultura y sectores afines; iii) Trabajo; iv) Industria y comercio; v) Administración pública y servicios sociales (artículo 18.7).

Nos encontramos, pues, ante la versión de un Senado de Notables del siglo veinte, que a diferencia de los anacronismos que se pueden ver en su homónima británica, en esta sede no se dan debido a que: en primer lugar, está compuesto por un número reducido de senadores que hace que su funcionamiento sea mucho más dinámico; y en segundo lugar, está formado por altas personalidades de todos los ámbitos de la sociedad, formación acorde con la necesidad de democratización del viejo Senado estamental y aristocrático.

#### IV. DOS MODOS DE ARTICULACIÓN DEL FEDERALISMO CONSTITUCIONAL: EL SENADO ESTADOUNIDENSE Y LOS CONSEJOS FEDERALES CENTROEUROPEOS

Dentro de los Estados federales podemos hablar de dos maneras de articular el mismo:<sup>26</sup> de un lado, el modelo del federalismo clásico que es el de Estados Unidos de América y el de la Confederación Suiza, como ejemplos más paradigmáticos, mencion aparte recibiría la Federación Rusa.<sup>27</sup> Estos sistemas tienen en común dos aspectos básicos; de un lado, que ambas cámaras ejercen prácticamente las mismas potestades; y de otro, que cada uno de los Estados que lo forma tiene el mismo nivel de representación, es decir tienen el mismo número de escaños en la Cámara alta.

De otro, el modelo del federalismo cooperativo cuyos máximos exponentes son Alemania y Austria. Esta forma de Estado se caracteriza por el Consejo Federal que tiene muy disminuidas sus funciones legislativas y que destaca más bien por ejercer funciones

<sup>26</sup> Muy clarificador resulta a este respecto, véase Esteban, Jorge de y González Treviño, Pedro J., *Curso de derecho constitucional español III*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, UCM, 1994, pp. 395-397.

<sup>27</sup> Es ciertamente difícil encuadrar un modelo de Cámara alta como el ruso en alguna de las categorías antes reseñadas. De la *Constitución de la Federación Rusa* de 12 de diciembre de 1993, surge una forma de composición senatorial que creo debía ser tomada en consideración: responde respecto al modelo estadounidense (de gran influencia en la Carta Constitucional Rusa) por su gran número de competencias (artículo 102); y respecto al modelo centroeuropeo, porque en la composición del Consejo de la Federación intervienen el órgano representativo y el ejecutivo de cada sujeto de la Federación además de dos representantes por cada uno de ellos (artículo 95.2). La merma fundamental que sufre el poder parlamentario en Rusia es el excesivo poder atribuido al jefe del Estado.

ejecutivas y de cooperación entre los *Länder*; además de que en cuanto a la composición del susodicho consejo, los distintos Estados que lo forman están representados por un número de consejeros proporcional a la población de los entes que forman la Federación.

A continuación me dispongo a analizar sucintamente algunas pinceladas de las distintas cámaras que se constituyen en cada una de las formas particulares de Estado, siguiendo el esquema antes esbozado, puesto que no podemos olvidar que el federalismo, como señala Lauvaux: “Si le fédéralisme n’est pas une panacée, la solution fédérale est du moins presque indéfiniment modulable, mais elle suppose, c’est un poncif de la rappeler, le maintien d’un minimum de vouloir en commun”.<sup>28</sup>

### 1. *El Senado de Estados Unidos de América y el de la Confederación Helvética*

La Confederación Suiza es un conjunto de Estados que históricamente se unieron bajo una estructura confederal mediante la Constitución de 1874.<sup>29</sup> Esta confederación está compuesta por 22 cantones de amplia diversidad cultural y lingüística, puesto que en 14 de ellos la lengua principal es el alemán, en seis el francés, y en otros dos el italiano.<sup>30</sup> La Cámara de representación de los cantones es el Consejo de los Estados; como señala el artículo 80, está compuesto por 46 diputados de los cantones. Cada cantón nombra dos diputados y en los cantones divididos, cada medio Estado elige uno. Sin embargo, hasta hace poco, dos de los representantes de los cantones en el Consejo de los Estados no eran elegidos por el pueblo, sino nombrados por las autoridades cantonales.

Esta igualdad de representación entre los cantones grandes y pequeños para algunos, ya no es admisible actualmente como han

<sup>28</sup> Lauvaux, Philippe, “État présent du fédéralisme”, en varios autores, *La Belgique et ses nations dans la nouvelle Europe*, Bruxelles, Ed. L’Université de Bruxelles, 1997, p. 201.

<sup>29</sup> *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 29, 5, 1874.

<sup>30</sup> García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional...*, cit., nota 18, p. 533.

indicado autores como Malinverni,<sup>31</sup> puesto que a pesar de haber sido configurado como un Estado confederado, en realidad ahora es vista más como una segunda cámara de los propios cantones, en la que además algunas de las corrientes políticas importantes no están representadas en algunos de ellos debido al sistema mayoritario.<sup>32</sup>

Por otra parte, en lo que respecta a Estados Unidos de América, el Senado es como nos dice el senador Harris “producto de la historia”.<sup>33</sup> Fue un Senado que se originó con una base territorial clara y que en el momento actual aún la sigue manteniendo.

A pesar de ostentar esta cámara carácter territorial, los constituyentes del Estado quisieron que el Senado sirviera como una cámara más conservadora que la Cámara de Representantes. El Senado actuaba y de hecho actúa como freno, de manera más prudente, tratando de extender el consenso a la mayoría más amplia posible de las decisiones que tomen. Es recurrentemente citada la celeberrima frase de George Washington indicando que la función del Senado era la de enfriar las pasiones acaloradas de la Cámara de Representantes.

La posición del Senado en Estados Unidos de América es de gran relevancia y está por encima de la Cámara de Representantes puesto que tiene una mayor continuidad y unidad en su actuación, y sus competencias tienen mayor relevancia política;<sup>34</sup> además de haber sido configurado con la intención de tener un efecto moderador sobre la Presidencia, ya que es el Senado la cámara que fiscaliza la actuación del presidente.

En lo que se refiere a su composición, frente a los 435 congresistas de la Cámara de Representantes y a su mandato de dos años, el Senado estará compuesto por dos senadores por cada uno de los estados, elegidos para un mandato de seis años,<sup>35</sup> y con

31 Malinverni, Giorgio, “La Cámara Alta del Parlamento Federal Suizo”, en varios autores, *La reforma del Senado*, Madrid, Senado-CEC, 1994, p. 452.

32 *Ibidem*, p. 451.

33 Harris, Fred, “El Senado en Estados Unidos de América”, en varios autores, “El Senado...”, *cit.*, nota 17, p. 75.

34 García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional...*, *cit.*, nota 18, pp. 400 y 401.

35 Artículo I, sección III de la Constitución de Estados Unidos de América de 17 de septiembre de 1787.

independencia de la población de los mismos. Esto provoca que algunos estados vean vulnerado el principio de representación proporcional, ya que existe una gran diferencia entre la población de los distintos estados;<sup>36</sup> sírvanos de ejemplo el caso de la exigua población de Nevada y la del estado más poblado de Estados Unidos de América que es Nueva York.

De esta pequeña exégesis sobre la realidad del Senado estadounidense, podremos convenir que debido al proceso de aprobación de la Constitución, el Senado fue resultado de un trueque político<sup>37</sup> entre los confederacionistas y los nacionalistas. Y cómo desde esta posición de consenso, el sistema estadounidense ha demostrado la posibilidad de la evolución desde un sistema federal, la confederación, hasta la unión formada por los 50 estados.

## 2. *El Consejo Federal alemán y el austriaco*

En lo que respecta al Estado alemán, el sistema surgido de la Ley Fundamental de Bonn<sup>38</sup> se ha definido en su artículo 20 como un Estado federal, democrático y social. Por lo que el modo de articular este modelo parlamentario pasaba por configurar una segunda cámara —que no se pudo sustraer a sus importantes antecedentes históricos de la misma—<sup>39</sup> y que cumpliese las funciones de ser órgano de representación territorial de los respectivos *Länder*. Su regulación se circunscribe principalmente a los artículos 50 a 53, y como nos muestra Hermann-Joseff Blanke<sup>40</sup> la discusión más importante de los constituyentes fue la estructura de la Cámara alta, sus funciones y la composición del Consejo.

<sup>36</sup> La Enmienda XVII (1913) en su sección I señala que cada senador dispone de un voto, con lo que entre el Estado de Nevada y el de Nueva York existe una diferencia poblacional superior a los diez millones de personas.

<sup>37</sup> Harris, Fred, “El Senado...”, *cit.*, nota 33, p. 80.

<sup>38</sup> Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 23 de mayo de 1949.

<sup>39</sup> A este respecto, véase Schulze, Hagen, *The course of German Nationalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.

<sup>40</sup> Blanke, Herman-Joseff, “El *Bundesrat* en el sistema constitucional de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania”, en varios autores, “El Senado...”, *cit.*, nota 17, p. 82.

La composición del Consejo Federal alemán consta de tres votos, esto es, de tres representantes de cada *Länder*, por lo menos, y otros más en función de la población de cada territorio, siendo el máximo de seis, si se emplea un criterio de proporcionalidad. Los consejeros han de pertenecer a gobiernos regionales, y el modo de elección de los consejeros será a través de los nombramientos de los gobiernos respectivos. A diferencia de lo que ocurre con otras formas de elección, aquella ha sido el basamento fundamental en el cual apoyar lo que Georg Ress acierta en llamar “la formación de la voluntad de la Federación”.<sup>41</sup>

Sobre el funcionamiento del consejo, como ya hemos dicho con anterioridad en otros apartados, sus funciones legislativas han disminuido y también algunas otras facultades de distinta naturaleza.

Lo anterior no impide que el *Bundesrat* se haya convertido en institución canalizadora de las relaciones entre los diferentes territorios y el Estado, una cámara de integración, y que también se haya afianzado como sede en la que se forma la voluntad de la Federación. Por añadidura, este Consejo Federal aumenta su importancia con la autorización jurídico-constitucional como Blanke lo indica: “crear una Cámara de Asuntos de la Unión Europea, cuyos acuerdos tendrán el carácter de acuerdos del *Bundesrat*”.<sup>42</sup>

Como se puede observar, esta segunda cámara es el colofón a toda la estructura del edificio federal alemán, estructura que debe ser entendida no sólo como un modo de articular la voluntad de los *Länder* dentro de una Federación,<sup>43</sup> sino como indica Volmerange “le fédéralisme que l’on voulait instaurer en Allemagne était plutôt entendu comme un gage démocratie que comme le moyen d’assurer une certaine autonomie des Länder”.<sup>44</sup>

En cuanto a la configuración del federalismo austriaco, tal y como señala el artículo 2o. de su Constitución<sup>45</sup> consta de nueve

41 Ress, George, “El federalismo alemán”, en varios autores, *La Unión Europea y el hecho autonómico español. Problemas constitucionales*, Ávila, VIII Cursos de Verano de la UNED, 1997, p. 21.

42 Blanke, Herman-Joseff, “El *Bundesrat*...”, *cit.*, nota 40, p. 380.

43 Véase Volmerange, Xavier, *Le fédéralisme Allemand et l’intégration Européenne*, París, Ed. L’Harmattan, 1994, p. 143.

44 *Ibidem*, p. 24.

45 Ley Constitucional Federal de 7 de diciembre de 1929; el Consejo Federal se regula



*Länder* autónomos que están representados en el Consejo Federal (*Bundesrat*) en proporción a la población de sus territorios con un mínimo de tres miembros al menos por Estado y un máximo de doce elegidos por las dietas regionales.<sup>46</sup>

Pese a que cuando se instauró esta cámara, se quería conseguir la participación de los Estados federados en la legislación de la Federación como señala Vernet I Lloret,<sup>47</sup> la realidad que se ha impuesto debido a la débil posición constitucional con la que se había configurado esta cámara, y con su limitación de competencias, le ha postergado a un papel secundario, ya que como ha indicado Schäffer: “El Estado de partidos ha desplazado en buena medida, al Consejo Federal dentro del sistema parlamentario austriaco”.<sup>48</sup> La voluntad de los *Länder* no se refleja pues en la cámara, si no que ésta se encuentra sujeta al control de los partidos políticos principales.

Con la pertenencia de Austria a la Unión Europea y una serie de reformas secundarias, se ha revalorizado en alguna medida la posición del Consejo Federal,<sup>49</sup> pero no dejan de ser medidas que no resuelve la problemática real austriaca de debilidad de la segunda cámara.

Y tratando de parangonar las diferencias fundamentales existentes con el Consejo Federal alemán, aquellas se sustancian en dos: por una parte, el Consejo Federal no tiene un papel significativo puesto que no están debidamente representados los intereses propios de los *Länder* en la cámara territorial como señala Vernet I Llobet;<sup>50</sup> y por otra, la forma de elección de los representantes. Como preceptúa el artículo 35 de la Constitución austriaca: “los miembros del *Bundesrat* serán elegidos por las dietas regionales”,

en los artículos 34-37.

46 La distribución de los escaños por *Länder* fue la siguiente en su actualización de 1994: 12 senadores para la Baja Austria, 11 para los *Länder* de Viena, Alta Austria y Estiria, cinco para el Tirol y Carintia, cuatro para Salzburgo y tres para Burgundia y Voralberg.

47 Vernet I Llobet, Jaume, “El *Bundesrat* austriaco”, en varios autores, “El Senado...”, *cit.*, nota 17, p. 130.

48 Schäffer, Heinze, “El Consejo Federal austriaco. Derecho constitucional, práctica política, planes de reforma”, en varios autores, *La reforma del...*, *cit.*, nota 31, p. 401.

49 *Ibidem*, p. 403.

50 Vernet I Llobet, Jaume, “El *Bundesrat*...”, *cit.*, nota 47, p. 137.

mientras que los del Consejo Federal alemán son elegidos por los respectivos ejecutivos de cada *Länder*, con lo que sí se consigue representar sus intereses territoriales y sustraerlo en buena medida al juego partidista.

#### V. UN *TERTIUM GENUS*. EL SENADO ITALIANO Y LA NUEVA CONFIGURACIÓN DEL SENADO BELGA

Bajo esta terminología trato de incluir los Estados que por su características responden en mayor o menor medida a los distintos parámetros que definen las categorías puras que en los epígrafes precedentes he indicado. En otras palabras, son Estados que tienen en su formación, y por ende en su Senado, características propias de una Cámara alta senatorial y de un Consejo de Estado, lo cual hace que aún encaminándose hacia el segundo modelo tengan características propias del primero, como acontece en países como Canadá<sup>51</sup> o España.<sup>52</sup>

Estos Estados que como producto de su estructura tienen un Senado de base regional más o menos acendrada, debido a la evolución de su historia constitucional, se constituyen en modelos abiertos que en función de las circunstancias tienden en mayor medida hacia la federalización de sus respectivos estados. Se caracteriza este tipo de modelo porque son sistemas tendentes a una

<sup>51</sup> Llamativo resulta el caso canadiense, ya que partiendo del modelo constitucional británico no federal llega a convertirse en un Estado federal con un Senado formado por 104 senadores que son designados por el gobierno de la Federación y con unos criterios de elección harto discutidos como se puede observar en los artículos 21-23 que se recogieron en la Constitución con la *Constitution Act* de 1915. Véase Fossas, Enric y Woehrling, José, “El referéndum sobre la soberanía del Quebec y el futuro constitucional de Canadá”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 48, 1997, pp. 144 y 145, y también la obra dirigida por García Pelayo, Manuel, *Parlamentos bicamerales*, Caracas, Ed. del Congreso de la República, 1971.

<sup>52</sup> El caso español también se encuadraría en estos modelos intermedios. De la Constitución de 1978 surgió el *Estado de las Autonomías*, una especie de híbrido, como han señalado los profesores Rubio Llorente y Solé-Tura; consecuentemente, el Senado, regulado en el artículo 69 de la carta magna también se constituía con una estructura mixta, bipolar, por una parte como cámara de representación territorial, debido a los senadores elegidos por las distintas comunidades territoriales (Comunidades Autónomas en el caso de España) aunque esta forma de elección es minoritaria; y por otra, debido a la elección de senadores por provincias —como acontece con el Congreso— como una cámara de enfriamiento, y por ende, produciéndose una doble representación respecto a la primera cámara.

evolución hacia una configuración cercana al federalismo europeo, ya que suelen ser Estados descentralizados en los que acontece lo que Lauvaux señala: “En Europe occidentale, au surplus, l’Italie puis l’Espagne et, pour une période transitoire, la Belgique ont expérimenté un modèle qui confine au fédéralisme sous la forme du régionalisme politique”.<sup>53</sup> Y también por tener un Senado de carácter o base territorial, aunque con lo que podríamos llamar correcciones en el modo de elección de los senadores, que son debidas a un cierto sabor a vieja cámara senatorial.<sup>54</sup>

### 1. *El Senado italiano*

Con la Constitución de la República italiana de 27 de diciembre de 1947 se establece un sistema bicameral en el cual el Senado está formado por dos tipos de senadores, y las competencias que se le otorgan a las cámaras son colegisladoras.

El Senado italiano está compuesto, como señala el artículo 57, por trescientos quince senadores con base regional, indicando que serán siete el mínimo de senadores por región; ello tiene su razón de ser en lo que De Vergottini manifiesta “Considerata la volontà dei costituenti di affidare a Camera e Senato identiche attribuzioni (bicameralismo perfetto) un tentativo di differenziazione delle due assemblee è stato fatto con riferimento alla loro composizione”.<sup>55</sup>

También está introducida la figura de los senadores vitalicios en el artículo 59, que serían los que hubiesen sido presidentes de la república, junto con otros cinco senadores con esta misma condición temporal, y que nombra el presidente de la república eligiéndolos entre ciudadanos que hubiesen honrado a la patria con sus grandes méritos en los distintos ámbitos de la vida social. Este tipo de representación responde a la consideración del Senado como una cámara de notables, y de segunda lectura.

<sup>53</sup> Lauvaux, Philippe, “État...”, *cit.*, nota 28, p. 187.

<sup>54</sup> Véase los senadores vitalicios en el Senado italiano, o los senadores reales en el Senado belga, o como ya hemos indicado: el carácter vitalicio de los senadores canadienses.

<sup>55</sup> De Vergottini, Giuseppe, *Diritto...*, *cit.*, nota 13, p. 405.

En cuanto a las competencias de la Cámara alta, está en una posición de igualdad de competencias con la Cámara baja, con lo que estamos ante uno de los pocos casos de bicameralismo perfecto que existen en los sistemas parlamentarios. Efectivamente, como señala Livio Paladin: “Nel nostro ordinamento vige invece il principio del bicameralismo perfetto, tanto per ciò che riguarda l’esercizio della funzione legislativa quanto in sede di concessione e di ritiro della fiducia al Governo”.<sup>56</sup>

Como ha puesto de manifiesto Salvatore Senese, la realidad del sistema político italiano está subyugada por el sistema de partidos de cariz ciertamente oligárquico.<sup>57</sup> Esta especial idiosincrasia itálica ha hecho que ambas cámaras sean expresión de una misma realidad sin aportar a ella nada más que ligeras diferencias.

## 2. *La nueva cámara belga*

En cuanto al caso de Bélgica, la Constitución de 17 de febrero de 1994, tras la reforma constitucional de 5 de mayo de 1993, fruto de los *Accords institutionnels de la Saint-Michel* estableció un cambio de ritmo en la historia constitucional belga con la declaración de su artículo 1o.: “Bélgica es un Estado federal que se compone de comunidades y de regiones”. El tipo de federalismo que surge es en palabras de Olivier Waelbroeck “un federalismo de disociación, de confrontación, de superposición”.<sup>58</sup>

La relevancia del sistema belga viene dada entre otras cosas porque es fruto de un proceso centrífugo que ha llevado de la Bélgica unitaria anterior a la reforma de 1993 a otra nueva de carácter federal, al menos en su denominación constitucional. La finalidad de esta reforma ha sido integrar las distintas comunidades existentes en Bélgica, de modo que tuviesen un representación par-

<sup>56</sup> Paladin, Livio, *Diritto Costituzionale*, 2a. ed., Padua, CEDAM, 1995, p. 283.

<sup>57</sup> Senese, Salvatore, “El Senado en Italia”, varios autores, “El Senado...”, *cit.*, nota 17, p. 124.

<sup>58</sup> Waelbroeck, Olivier, “El nuevo Senado belga”, en varios autores, “El Senado...”, *cit.*, nota 17, p. 104. A este respecto, Valérie Bartholomée nos dice “le système belge procède d’un fédéralisme de superposition”, véase varios autores, *La Belgique Fédérale*, directio de Francis Delpèrèe, Bruxelles, Centre D’Etudes Constitutionnelles et Administratives, 1994, p. 61.

ticularizada y en pie de igualdad para las dos comunidades más importantes.<sup>59</sup>

Pero centrándonos en la institución que aquí nos interesa, la reforma producida en el Senado, debido al carácter federal del Estado belga, convirtió a esta segunda cámara en lo que señala Sohier: “Le Sénat renové est un être institutionnel hybride et composite, sans doute à l’image du pays et du système fédéral dont il constitue l’expression symbolique”.<sup>60</sup>

El artículo 67 de la Constitución belga nos dice que el Senado estará compuesto por setenta y un senadores; estos a su vez, se dividen en cuatro grupos como indica Franciss Delperée “quatre catégories de membres coexistent dans la Haute assemblée: des élus directs, des sénateurs choisis par des assemblées politiques, à savoir les conseils provinciaux, des membres cooptés et, par surcroît, un ou plusieurs sénateurs de droit”.<sup>61</sup>

Este cuerpo de senadores distribuidos en los cuatro grupos antes señalados son los siguientes:

- a) Senadores nacionales, se eligen 40 directamente en las circunscripciones electorales aplicables para las elecciones europeas; 25 son neerlandófonos y 15 francófonos.
- b) Senadores comunitarios, son los elegidos por los Consejo de cada comunidad, 10 por la flamenca, 10 por la francesa y uno por la germanófona, siendo un total de 21 senadores.
- c) Entre todos los senadores anteriores eligen un tercer grupo de 10 senadores que es el de los senadores cooptados, entre los que tiene que haber seis neerlandófonos y cuatro francófonos.

59 Como indican Binet y Kotek: “L’institution sénatoriale n’est pas davantage paritaire et les leviers de la haute administration, comme de la diplomatie, sont depuis bien longtemps

tenus par les représentants des partis flamands”, con lo que se trataría de equilibrar la representación de la comunidad flamenca y francesa. Véase Binet, Alain y Kotek, Joël, “Fédéralisme et régionalisme en Europe. Le devenir de Bruxelles”, en varios autores, *La Belgique et ses...*, cit., nota 28, p. 94.

60 Sohier, Jérôme, “Le devenir du Sénat, Chambre”..., en varios autores, *La Belgique et ses...*, cit., nota 28, p. 131.

61 Varios autores, *La Belgique...*, cit., nota 58, p. 109.

- d) Senadores por derecho son los hijos del rey, o en su defecto, la familiar real, y se añaden a los 71 senadores anteriores sin que se cuenten a efectos de quórum. La introducción de los senadores por derecho propio es como bien señala Sohier: “la présence des sénateurs de droit, censés représenter par hypothèse la nation dans son ensemble, est incompréhensible dans une chambre des États”.<sup>62</sup>

A estos criterios anteriores se le añaden dos factores de corrección: el primero es que entre todos los senadores de los dos grupos fundamentales, al menos deben estar domiciliados un número de siete en la Región de Bruselas, capital el día de su elección; y el segundo es que cada una de las diez provincias debe contar al menos con un representante entre los setenta y uno.

La composición del Consejo belga es, pues, de una complejidad científica sorprendente,<sup>63</sup> y sólo el tiempo demostrará que esta forma de elección tan diversificada ha tenido en la práctica una consecución de los fines que conllevaban.<sup>64</sup> Con esta composición se asegura, como señala Uyttendaele: “la Seconde Chambre permet, en effet, d’y assurer une représentation des entités composantes et de les faire participer aux décisions de l’Etat composé”,<sup>65</sup> pese a la crítica que se ha hecho por la polarización que ha surgido de este Senado, subrepresentando a la comunidad germanófona.

En cuanto a las competencias del Senado,<sup>66</sup> como señala Colla, así como el bicameralismo surgido de la Constitución de 1831 en Bélgica era igualitario, tras la reforma de 1993 se produce una

<sup>62</sup> Sohier, Jérôme, “Le devenir du Sénat, Chambe...”, *cit.*, nota 60, p. 130.

<sup>63</sup> En palabras de Francis Delpre: “Ce système pouvait paraître exagérément complexe”, véase en varios autores, *La Belgique...*, *cit.*, nota 58, p. 110.

<sup>64</sup> Es clarificadora la explicación de Olivier Waelbroeck sobre las exigencias que cumplían cada grupo de senadores señalados, véase Waelbroeck, Olivier, *El nuevo...*, *cit.*, nota 58, pp. 106 y 107.

<sup>65</sup> Uyttendaele, Marc, *op. cit.*, nota 1, p. 85. Aunque para otros autores como señalan Binet y Kotek: “L’institution sénatoriale n’est pas davantage paritaire et les leviers de la haute administration, comme de la diplomatie, sont depuis bien longtemps tenus par les représentants des partis flamands”; Binet, Alain y Kotek, Joël, “Fédéralisme et régionalisme...”, en varios autores, *La Belgique et ses...*, *cit.*, nota 28, p. 94.

<sup>66</sup> Como señala Francis Delpère: “le Sénat est dépossédé de ses prérogatives de contrôle politique”; véanse varios autores, *La Belgique...*, *cit.*, nota 58, p. 115.

distribución nueva de competencias entre ambas cámaras,<sup>67</sup> con lo que la Cámara alta cede buena parte de las competencias que tenía en pie de igualdad con la Cámara baja y se llega a un bicameralismo, y por ende, a un federalismo en palabras de Valérie Bartholomée: “le fédéralisme belge est originellement et intrinsèquement asymétrique”.<sup>68</sup>

Podemos decir que la realidad belga y por consiguiente su Senado, son un ejemplo paradigmático de cómo el modelo del regionalismo político en un país se puede ir desplazando desde una configuración teórica concreta, hacia una tendencia federal de consecuencias prácticas nada desdeñables, si consiguen la nada sencilla tarea de armonizar la relación entre las distintas comunidades culturales, políticas y sobre todo lingüísticas que configuran el Estado federal belga.

## VI. EPÍLOGO

A modo de conclusión, efectuaremos las siguientes consideraciones, en primer lugar que existen dos tipos de sistemas bicamerales, por una parte los que han configurado el Senado como una cámara de segunda lectura, ya esté compuesta o no de notables, y en los que su virtud principal es enfriar muchas veces el debate político, como indicara Washington, y servir como una pieza de perfeccionamiento del sistema parlamentario. Su inconveniente más reseñable es el peligro que se corre en duplicar las funciones de ambas cámaras y su propia representatividad. El segundo sistema bicameral que podemos encontrar es el que pergeña una Cámara alta en la que reside la representación territorial, siendo ésta su principal ventaja, la de conxionar y ser foro de encuentro de las distintas nacionalidades o entidades subestatales. Y partiendo de estas distintas configuraciones de las segundas cámaras, sur-

67 Colla, Emmanuel, “El bicameralismo belga en 1993”, en varios autores, *La reforma...*, cit., nota 31, p. 428. Señala además Colla que “se ha puesto fin en lo sucesivo a la igualdad o cuasi-igualdad de poderes entre la Cámara de Representantes y el Senado”, *Ibidem*, p. 433.

68 Varios autores, *La Belgique...*, cit., nota 58, p. 62.

gen las mencionadas categorías intermedias con competencias, funciones y composición mixta.

En segundo lugar, la pretendida crisis de las segundas cámaras no es tal. Seguimos encontrándonos un gran número de cartas constitucionales en las que se recoge esta institución. Es evidente, como ha señalado la doctrina, que la crisis es de mayor calado, ya que lo que sí se está produciendo en el devenir de la historia constitucional, es una decantación del equilibrio de poderes a favor del Poder Ejecutivo, y en detrimento del Legislativo, ya sea monocameral o bicameral.

Dicha afirmación no obsta a que observemos que un cierto tipo de configuración bicameral, la no territorial, confiera de modo constitucionalmente tácito una prevalencia del Congreso, o primera cámara, en cuanto a funciones, competencia y representatividad, con lo que el Senado se vacía de contenido, e incluso puede llegar a duplicarse la representación en ambas cámaras.

Y en tercer, y último lugar, no podemos olvidar tras este breve recorrido por el constitucionalismo comparado, que las segundas cámaras constitucionales son por encima de todo un reflejo de la evolución que en los respectivos países ha tenido la configuración de sus cartas constitucionales, y en última instancia de su parlamentarismo, por lo cual, más que diferencias en muchos casos, encontramos estadios diferentes de evolución de los mismos, claro ejemplo es el caso estadounidense, que a medida que se ha ido configurando y decantando hacia un Estado unitario, su Senado ha tomado un cariz distinto al que allá por la mitad del siglo XVIII, le confirieran los procuradores de los distintos estados en la ciudad de Filadelfia.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALEN, André, *Treatise on Belgian Constitutional Law*, Deventer, Kluwer Law, 1992.
- ALZAGA VILLAAMIL, Óscar *et al.*, *Derecho político español*, Madrid, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, 1997.



- (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Madrid, EDESA, Cortes Generales, ts. I, II, VI, 1996.
- , *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, Madrid, Ediciones del Foro, 1978.
- Bundesverfassung Der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern, 1998.
- CARRETERO Y JIMÉNEZ, Anselmo, *La cuestión de las autonomías*, México, 1980.
- Constituição da República Portuguesa, Coimbra, Ed. Almedina, 1998.
- Constitución de la Nación Argentina, Rosario, UNR Editora, 1994.
- Constitución de la República Islámica de Irán, Embajada de la República Islámica del Irán, 1980.
- Constituciones de los Estados de la Unión Europea, ed. de Francisco Rubio Llorente y Mariano Daranas Peláez, Barcelona, Ariel, 1997.
- Constituciones extranjeras contemporáneas, 3a. ed., ed. de José Luis Cascajo Castro y Manuel García Álvarez, Madrid, Tecnos, 1994.
- COTARELO, Ramón *et al.*, *Sistemas políticos de la Unión Europea*, Madrid, Editorial Universitas, 1993.
- DE VERGOTTINI, Giuseppe, *Diritto Costituzionale*, Padua, CEDAM, 1997.
- EMERY, Claude *et al.*, *La Constitution en France (de 1789 à nos jours)*, París, Armand Colin, 1997.
- ESTEBAN, Jorge de *et al.*, *Curso de derecho constitucional español III*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la UCM, 1994.
- FRAGA IRIBARNE, Manuel, *El Parlamento británico*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1961.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad, *Los senadores designados por las Comunidades Autónomas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Universidad, 1987.

- GARRIDO FALLA, Fernando (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 1980.
- GOMES CANOTILHO, J. J., *Direito Constitucional*, Coimbra, Almedina, 1995.
- HATA, Hiroyuki *et al.*, *Constitutional Law of Japan*, The Hague, Kluwer Law International, 1997.
- JUDGE, David, *The Parliament State*, Londres, Sage Publications Ltd., 1993.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Bialystok, 1997.
- KINGDOM, J., *Government and Politics in Britain*, Cambridge, 1991.
- Las Constituciones europeas I-II, ed. de Mariano Daranas Peláez, Madrid, Editorial Nacional, 1979.
- Les constitutions africaines, textes rassemblés et présentés par Jean du Bois, Gérard Conac et Christine Desanches, Paris, Bruylant Documentation, 1997.
- LÓPEZ GUERRA, Luis *et al.*, *Derecho constitucional*, Valencia, Tirant lo blanch, 1992, vol. II.
- LUCAS PIRES, Francisco, *Uma Constituição para Portugal*, Coimbra, Imprensa de Coimbra, 1975.
- OLIVER, Dawn *et al.*, *The Law and Parliament*, Londres, Butterworths, 1998.
- PALADIN, Livio, *Diritto Costituzionale*, 2a. ed., Padua, CEDAM, 1995.
- PUNSET, Ramón, *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1987.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago *et al.*, *La democracia constitucional española*, Madrid, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, 1997.
- SCHULZE, Hagen, *The Course of German Nationalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.
- SOLÉ-TURA, Jordi *et al.*, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Madrid, Tecnos, 1988.
- The Constitution Acts, 1867 to 1982, Canadá, Department of Justice, 1993.
- UYTTENDAELE, Marc, *Institutions fondamentales de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 1997.
- VARIOS AUTORES, *Aspectos sociopolíticos del parlamento tradicional en algunos países africanos*, Barcelona, Serbal/Unesco, 1982.

- , *El federalismo*, Madrid, Tecnos, 1965.
- , “El Senado, Cámara de representación territorial”, *III Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 1996.
- , *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1985.
- , *Estudios sobre o Estatuto Galego*, Santiago de Compostela, EGAP, 1991.
- , *Etudes de droit constitutionnel Franco-Portugais*, París, Economica, 1992.
- , *Federalismo y Estado de las autonomías*, Barcelona, Editorial Planeta, 1988.
- , *La Belgique et ses nations dans la nouvelle Europe*, Bruxelles, Ed. L’Universite de Bruxelles, 1997.
- , *La Belgique Fédérale*, Directio de Francisc Delpèrèe, Bruxelles, Centre D’Etudes Constitutionnelles et Administratives, 1994.
- , *La reforma del Senado*, Madrid, Senado-CEC, 1994.
- , *Parlamentos bicamerales*, Caracas, Congreso de la República, 1971.
- VOLMERANGE, Xavier, *Le fédéralisme Allemand et L’integration Européenne*, París, Ed. L’Harmattan, 1994.

#### Artículos jurídicos

- ALZAGA VILLAAMIL, Óscar, *Lección apertura curso de doctorado*, Madrid, 21 de enero de 1998.
- Constitución de Chile, Buenos Aires, Asociación Americana de Juristas, 1987, núm. 2.
- Constitución de Nicaragua, Buenos Aires, Asociación Americana de Juristas, núm. 3.
- FOSSAS, Enric y WOEHLING, José, “El referéndum sobre la soberanía de Quebec y el futuro constitucional de Canadá: federalismo, asimetría, soberanía”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 48, 1997.

- GURUTZ JÁUREGUI, “La reforma del Senado y la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47, 1997.
- MARTÍNEZ VAL, José María, “La nueva Constitución de Colombia”, *Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, Revista Jurídica General*, núm. 5, 1991.
- MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas, “El federalismo asimétrico en Bélgica”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 48, 1997.
- RESS, Mult Georg, “El federalismo alemán”, en VARIOS AUTORES, *VIII Cursos de Verano de la UNED dentro del Curso “La Unión Europea y el hecho autonómico español. Problemas constitucionales”*, Ávila, 1997.
- RIGOL I ROIG, Joan, “Reforma del Senado y Estado de las autonomías”, *El País*, 10 de septiembre de 1997.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, “Perspectivas para la consolidación del Estado Autonómico”, *Revista La Ley*, 17 diciembre de 1997.