

TEORÍA GENERAL DEL BICAMERALISMO

PABLO LUCAS VERDÚ

CATEDRÁTICO DE DERECHO POLÍTICO
ACADÉMICO DE NÚMERO DE LA
REAL ACADEMIA DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS

29 de febrero de 1996



Prescindiendo de la calificación concreta del régimen político de cada país, la composición monocameral o bicameral del Parlamento tiene una repercusión inmediata sobre su funcionamiento, produciéndose efectos muy distintos según el sistema que se adopte.

Como el Estado moderno es, o por menos se titula, esencialmente representativo, la forma bicameral o unicameral de la institución típicamente representativa, que es el Parlamento, matizará de modo específico aquella representación.

Es una cuestión que se proyecta en un plano muy amplio, pues ha afectado a casi todas las Constituciones. ¿Hay algún país donde no se haya planteado, en las discusiones de los Constituyentes, el establecimiento de una o dos Cámaras? Por eso el Derecho Constitucional comparado es instrumento imprescindible en este análisis. Hay en este punto influencias de las Constituciones de unos países en otros, surgen modelos que imitar o que repudiar. La institución que estudiamos halla su justa dimensión en el Derecho Constitucional comparado, aunque no hay que olvidar que cada uno de los dos sistemas puede atraer a las fuerzas políticas de cada país en favor o en contra del bicameralismo.

No es lícito que una teoría del bicameralismo desconozca la influencia de la realidad política y social subyacente. El unicameralismo y el bicameralismo están condicionados muchas

veces por esa realidad (federalismo, sociedades con estratos aristocráticos y reaccionarios). Teniendo en cuenta a la vez la teoría y la realidad del bicameralismo podemos aspirar a un resultado estimable. Porque no se puede convertir en absoluta, e indiscutible, una abstracción —monocameralismo-bicameralismo—; hay que tener presente el país concreto en que se da y la situación de ese país en sus diversos aspectos. Si el Derecho Constitucional es cada día más Derecho de una situación, no tiene sentido hablar en abstracto de las ventajas e inconvenientes de uno u otro.

Argumentos

El bicameralismo cuenta, como sabemos, con defensores y detractores que se han esforzado en señalar sus ventajas e inconvenientes. La exposición de los diversos argumentos, en pro y en contra, tiene interés porque nos ayuda a describirlo y a observarlos a la vez, desde distintos puntos de vista.

a) Casos en que el Parlamento bicameral es imprescindible.

Señala la doctrina, y conceden los mismos partidarios del monocameralismo, el caso de los *Estados federales* donde la existencia de dos Cámaras es imprescindible debido a la doble necesidad de consagrar una de ellas a la representación del pueblo en su totalidad y a reservar la otra a los enviados por las unidades políticas federadas. Sin embargo, ya en 1922, Walter R. Sharp (*Le problème de la Seconde Chambre et la Démocratie moderne*, Bordeaux, Imprimerie de l'Université. Y, Cadonet, 1922, págs. 10 y 11), se planteó la cuestión si el bicameralismo era indispensable para mantener el equilibrio entre el poder federal y el de los Estados miembros y si, en cambio, operaba como elemento centralizador. ¿Acaso el papel de la Segunda Cámara no opera, en las Federaciones, de modo igual que en los Estados Unidos?

Hoy apenas si existen motivos, al menos en Occidente, para justificar el bicameralismo o la subsistencia de *clases sociales superiores que deban tener acceso a una Cámara alta*.

A finales del siglo pasado, Brunialti defendía el sistema bicameral inspirándose en Gioberti (*Del rinnovamento civile*

d'Italia, ed. Bocca, París y Torino, 1851, t. II, págs. 405-406), y un argumento mecanicista de acuerdo con el cual en los mismos países que carecían de Senado se sentía la necesidad de recurrir a diversas instituciones (Tribunal de Casación, Consejos provinciales, distintas deliberaciones con mayorías calificadas), que eran verdaderas concesiones en favor de la Segunda Cámara.

b) El bicameralismo asegura una mejor y más completa representación de la opinión pública.

El carácter complejo de la opinión pública, la diversidad de matices que contiene, los cambios súbitos y contradictorios que experimenta, se representan mejor en dos Cámaras, máxime teniendo en cuenta que toda opinión pública ofrece dos tendencias: una progresiva, con ansias de reformas, y otra más prudente, tradicional que le sirve de freno. El Parlamento bicameral puede dar cabida a ambas tendencias.

c) La dualidad es una garantía frente al posible despotismo de la asamblea única.

La técnica de la separación de poderes, forjada para que el poder Ejecutivo no degenera en tiranía, se transporta al Legislativo dividiéndolo en dos Cámaras para evitar que la misma naturaleza de sus atribuciones le impulse a una preponderancia propensa al abuso. Se trata de una garantía frente a la omnipotencia del poder legislativo.

d) La doble Cámara sirve para que el trabajo legislativo se efectúe con mayores garantías de ponderancia y perfección.

La segunda Cámara actúa como órgano de reflexión, de suerte que las posibles decisiones precipitadas, adoptadas por la otra Asamblea, son reexaminadas con mayor serenidad evitándose resultados apresurados. La labor de la Segunda Cámara favorece la elaboración de una legislación más perfecta, pues las deficiencias que hubieran podido deslizarse en el proyecto elaborado por la primera Cámara son subsanables en el examen de la segunda.

e) El sistema de dos Asambleas mitiga los conflictos entre el Legislativo y el Ejecutivo sirviendo de árbitro la Segunda Cámara.

En el sistema parlamentario la falta de acuerdo entre el Legislativo y el Ejecutivo es muy frecuente; para paliar la dureza de tales choques e impedir los perniciosos efectos que se seguirán, se establece una Segunda Cámara que media en tales conflictos. Si el desacuerdo fuese entre esta última y el gobierno, decidiría la primera Cámara. En caso de coaligarse los dos cuerpos legislativos contra el Gobierno, el fallo político indudablemente recae contra este último.

f) El sistema bicameral aprovecha las personalidades valiosas que no logran alcanzar un puesto en la Cámara baja.

Determinadas personas por su edad, psicología, etc., son incapaces de arrostrar las campañas electorales y son merecedoras de ocupar un puesto en el Parlamento por su altura moral, científica, o por la importancia de sus servicios prestados a la Patria. Otras personas que tienen gran experiencia política se verían apartadas del Parlamento si no existiera una Segunda Cámara que pudiera recibirles.

g) La Segunda Cámara serviría para establecer la representación corporativa o de intereses económicos.

Este argumento se basa en la necesidad de completar la representación meramente política con otra presentación económica, social, cultural, etc.

h) El bicameralismo consolida la opinión parlamentaria.

Es curioso que algún autor como Alvin W. Johnson (*The Unicameral Legislative*, The University of Minnesota Press, Minneapolis, 1938, págs. 51-52) razona, apoyándose en Story, que el bicameralismo es una garantía contra los grupos de presión porque es más difícil convencer a dos Asambleas que a una sola. El Parlamento bicameral, elegidas sus Cámaras con procedimientos electorales distintos y con duración también diversa, es una garantía frente a los repentinos y caprichosos cambios de

opinión parlamentaria, exigiéndose, para aceptarse, que antes demuestren haberse consolidado realmente en el país.

i) La Segunda Cámara continúa el control del Ejecutivo cuando la Cámara baja ha sido disuelta.

La razón alegada se comprende fácilmente. Es menester que la vigilancia del Ejecutivo no cese en el intervalo que media entre la disolución de la antigua Cámara y la entrada en funciones de la nueva. Esta función corre a cargo de la Segunda Asamblea.

j) En toda forma política democrática es necesario un órgano fijo que opera como freno y contención frente al arriesgado espíritu de reforma.

Barthelemy-Duez y Laferriere señalan el papel conservador y tradicional del Rey en la Monarquía. En las formas republicanas es necesario, aún más, porque mayor es el ansia de innovación. La Segunda Cámara puede desempeñar a la perfección esa función.

k) El unicameralismo aparece en momentos de crisis, de fiebre política. Las revoluciones comienzan con una asamblea y concluyen con dos.

El profesor Pareja Paz-Soldan apoya esta tesis con diversos ejemplos tomados de la Revolución francesa y de la Historia de España, sobradamente conocidos, y añade que las Constituciones peruanas que se inclinaron por el unicameralismo se forjaron en plena revolución (1823, 1856, 1867).

Por último, abundan los autores políticos clásicos defensores del bicameralismo, pues aparte de los citados, podemos añadir a Harrington, Montesquieu, Madison, Treitschke.

¿Existe alguna razón más?

Ciertamente que pudiera encontrarse, pues, en realidad, los distintos argumentos expuestos son manifestaciones de una actitud ideológica respecto a la estructura del Parlamento. Trátase de la racionalización de una serie de datos ofrecidos por la práctica parlamentaria, y puestos al servicio de una ideología que pudiera calificarse de liberal conservadora y hoy día reformista.

Bicameralismo y estructura social

Cualquier institución concreta del Derecho constitucional queda enmarcada en una estructura social. Es verdad que unas están más afectadas que otras por ella (los partidos políticos, los grupos de presión, los sistemas electorales), pero, indudablemente también la composición bicameral del Parlamento se relaciona con la estructura social.

Ante todo, el bicameralismo es una institución surgida en occidente en función de motivos sociales y políticos.

La aparición de dos Cámaras en la Inglaterra medieval corrobora esta afirmación. La estructura social de este país compuesta entonces de alta nobleza, pequeña nobleza, clero y burguesía, que formaban estratos políticamente separados, favorecía la aparición de una representación bicameral.

La Cámara alta venía así a constituirse como expresión de las fuerzas sociales dominantes en el país, la alta nobleza y el alto clero eran continuadores de los viejos estamentos laico y espiritual del reino. Claro está, que la inserción en las Cámaras altas de personas con capacidad intelectual no obedecía, tan sólo, a motivaciones sociales, sino, además, a asegurarse la cooperación de personas valiosas en la representación política.

Algo parecido puede decirse de la Dieta húngara que estaba integrada por los cuatro Estados llamados privilegiados: alto clero, aristocracia, nobleza media y burguesía de las ciudades. La Dieta húngara se dividió en dos ramas, fijándose esta separación en la ley número 1 de 1608.

El mismo Montesquieu concebía el Parlamento bicameral como el balanceo del Cuerpo de los nobles con la Cámara popular, no en virtud de motivos puramente mecánicos, sino respondiendo a una exigencia orgánica de la vida social: la de que las “gentes distinguidas por el nacimiento, las riquezas o los honores” tengan en la legislación una parte proporcionada de las demás ventajas que tienen en el Estado.

Clases de bicameralismo

La manera más concreta de captar la entraña del bicameralismo consiste en discriminar sus diversas clases, apuntar sus diferencias y describir su funcionamiento.

Tales clases son a manera de tipos históricos, es decir, se trata de abstracciones sobre una serie de datos empíricos ofrecidos por las distintas Constituciones. La vigencia de esos tipos dependen de los ejemplos concretos que reproducen de suerte que reconviniendo una serie de datos comunes a varias Constituciones, que organizan de modo semejante la composición del Parlamento, nos permitan establecer una línea común a todas ellas.

Las dos clases fundamentales de bicameralismo que se pueden distinguir, tomando como base las Constituciones de la democracia liberal son:

1) Bicameralismo propio o perfecto

Las dos Cámaras están colocadas en posición de absoluta paridad. Aunque cada Cámara es un órgano autónomo y distinto, su concurso es imprescindible, de suerte que sólo podrán dar lugar a manifestaciones de voluntad imputables al Estado cuando se haya obtenido el consentimiento de ambas sobre el mismo texto que se discute.

Ejemplos de bicameralismo perfecto son:

a) El bicameralismo que organiza la Constitución de Bélgica el 7 de febrero de 1831, ha sufrido, posteriormente, diversas modificaciones.

En cuanto al control político del Gobierno, ambas Cámaras ejercen esta función de suerte que aquél necesita de la confianza de las dos Asambleas: las interpelaciones, encuestas, etc., se realizan independientemente por cada una de ellas arts. 40, 46). La igualdad de las Cámaras se traduce, no sólo en términos jurídicos, sino también respecto al prestigio que revela el protocolo.

b) Las leyes constitucionales francesas de 1875 organizaron un sistema semejante. A pesar de los reproches que se hicieron al Senado de 1875 y aunque se invocara, inexactamente, el precedente de la Cámara de los Pares de la restauración monárquica para restarle atribuciones, rigió en la III República un sistema bicameral perfecto. La equiparación en legislación y reforma constitucional fue clara; en lo relativo al control político se sostuvo por algún autor (Esmein) que los

ministros no estaban obligados a retirarse ante el voto de censura del Senado, pero esta postura fue criticada por Duguit y la misma práctica constitucional le daba la razón (Briand, 18 de marzo de 1915; Poincaré, 30 de junio de 1923), que presentaron la cuestión de confianza ante el Senado.

c) Entre las Constituciones actuales es la italiana de 1948 la que realiza claramente esta clase de bicameralismo.

El artículo 55 de esta Ley fundamental, que organiza el Parlamento en Cámara de diputados y Senado, hay que conectarlo con el 70, que al referirse a la formación de las leyes atribuye la función legislativa colectivamente a las dos Cámaras. por tanto, en materia legislativa hay paridad de poderes y téngase en cuenta que no hay disminución de atribuciones del Senado en materias financieras (art. 81) ni en cuanto a la reforma constitucional.

Por último, respecto al control político del gobierno los poderes son también iguales (art. 94).

Los fines buscados por los contribuyentes italianos fueron democráticos, esto obliga a que las Cámaras tuviesen también carácter democrático y por ello forzosamente hubo que atribuirles paridad de poderes.

2) Bicameralismo impropio o imperfecto

Las Cámaras no poseen paridad de poderes. Ciertamente son órganos autónomos y distintos, pero algunas veces su concurso no es imprescindible, y en los demás casos sus atribuciones se reducen a un suspensivo, o a manifestar su opinión mediante enmiendas y correcciones pueden rechazarse con voto calificado de la Asamblea que deriva sus poderes más directamente del cuerpo electoral. Es el caso, ya examinado, de las Parliament Act de 1911 y de 1949.

La Constitución francesa de 27 de octubre de 1946 ofreció el ejemplo de bicameralismo imperfecto.

Según el artículo 5, el Parlamento se compone de la Asamblea Nacional y del Consejo de la República. Afirma, crudamente, Roger Pinto que, “esta disposición tiene solamente por efecto otorgar a los consejeros de la República el estatuto de parlamentarios”. No menos expresivo se manifiesta Maurice Duverger aludiendo a su composición: “...la composición del Consejo po-

see tales características que refleja exactamente la de la Asamblea nacional; de suerte que esta última al pedir su opinión no hace más que oír gustosamente el eco de su propia voz”.

El Consejo de la República apenas posee poder de decisión alguno. Sus atribuciones son más bien proyectos y proposiciones de ley votadas por la Asamblea nacional, así como sobre los proyectos de revisión constitucional y participar con la Asamblea Nacional en la elección del presidente de la República.

El Consejo de la República no tiene funciones de control político sobre el Gobierno. Por último, cuando el presidente de la República desea comunicarse con el Parlamento se dirige solamente a la Asamblea Nacional (art. 37).

Como se ve, el bicameralismo de la IV República es más bien nominal y se trata, ciertamente, de un unicameralismo encubierto.

En la V República, el artículo 24 de la Constitución de 4 de octubre de 1958 define al Parlamento compuesto de la Asamblea nacional y del Senado. Así se cumplían los propósitos del general De Gaulle contenidos en su discurso de Bayeux (16 de junio de 1946), orientados a establecer la autoridad y estabilidad del Ejecutivo.

El Senado no dispone de iguales poderes que la Asamblea nacional, aunque tenga más atribuciones que el Consejo de la República anterior y menos que el de la III República. El primer ministro puede solicitar al Senado, en virtud del artículo 49, “la aprobación de una declaración de política general”, pero su rechazo no afecta al mantenimiento del Gobierno. Solamente la Asamblea nacional puede votar una moción de censura y obliga a dimitir al Gobierno.

Observa Dimitri-Georges Lavroff: *Le système politique français*, Dalloz, 1975, pág. 273, cómo las condiciones políticas evolucionaron de modo contrario a los propósitos constituyentes.

Dados los éxitos gaullistas en la Asamblea nacional y la debilidad, en la misma de la oposición, se dieron mayorías parlamentarias estables identificadas con el presidente y su Gobierno. En cambio, el Senado representaba a las antiguas formas políticas, de suerte que, a la larga, entraron en conflicto el presidente y el Senado. Así, en 1962, en el momento de la revisión constitucional mediante la aplicación del artículo II de la Constitución, el Senado se manifestó defensor de la regularidad constitucional en contra de la tesis del presidente de la República.

Atención aparte merece la estructura del poder legislativo en Alemania federal.

La Ley fundamental de Bonn de 23 de mayo de 1949 (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*) establece en los artículos 50 y siguientes el Consejo federal (*Bundesrat*) renovando la vieja denominación bismarckiana.

Se trata de saber si puede hablarse en Alemania federal de un verdadero bicameralismo. El problema es distinto del que se plantea en la Constitución de la IV República francesa, pues allí se estableció, como vimos, un monocameralismo disfrazado que tiende al gobierno convencional. Ahora nos encontramos con un Estado federal en el que el *Bundesrat* es un órgano concebido fundamentalmente para satisfacer las necesidades de la estructura federal, y la pregunta es ésta: ¿Puede considerarse el *Bundesrat* como una Segunda Cámara, en el sentido que esta expresión adquiere dentro del bicameralismo?

Ante todo, es menester indicar que el *Bundesrat* ocupa en la jerarquía de los órganos federales lugar subsidiario respecto al *Bundestag*. El *Bundesrat* no es propiamente una Segunda Cámara en el sentido más arriba indicado. Theodor Maunz distingue los casos en que el *Bundesrat* actúa como auténtica Segunda Cámara de los que se limita a operar como freno mediante el veto suspensivo (*Einspruch*).

Unas veces, el Consejo federal coopera, en plano de igualdad, con el *Bundestag* en la legislación, entonces desempeña el papel de auténtica Segunda Cámara y puede hablarse de bicameralismo. Por ejemplo, artículo 29, VII; cuando se trata de realizar un cambio en el territorio de los países (*Länder*) se requiere el consentimiento del Consejo federal en la correspondiente ley federal. (Además, arts. 79, II; 81, II; 84, I, V; etc.). Se trata de las *Zustimmungsgesetzen* (leyes que requieren el consentimiento del Consejo federal), en estos casos existe una colaboración paritaria entre el *Bundestag* y el *Bundesrat*.

Hay, en cambio, otros supuestos en que el *Bundesrat* no comparte competencias legislativas con el *Bundestag* y solamente posee el derecho de veto suspensivo (*Einspruchsrecht*) frente a la decisión del *Bundestag*. Aquí sólo existe unicameralismo.

En el primer caso —añade Maunz— hay una doble representación del pueblo, en el segundo sólo se da representación única.

Es necesario tener presente, además, que el Consejo federal otorga su consentimiento para la legislación de Estado

de necesidad (*Gesetzgebungsnotstand*), a tenor del artículo 81, de manera que el *Bundesrat* ejerce la función de defensor de la legalidad (*Legalitätswahrens*).

También se requiere la conformidad del Consejo federal para aplicar el gobierno la coacción sobre los Países si éstos no cumplen sus deberes federales (art. 94).

Además, el Consejo federal tiene atribuciones administrativas (art. 50) que aparecen registradas a lo largo de la Ley fundamental (art. 37, ya indicado, 53, 56, tomar juramento al presidente de la Federación, sustitución de dicho presidente por el presidente del Consejo Federal en el caso que señala el artículo 57, etc.).

En cuanto a las Constituciones de los Países son curiosas las funciones que realiza el Senado de la Constitución de Baviera (arts. 34 y ss.), que tampoco son estrictamente las de una Segunda Cámara.

3) *El multicameralismo*

Una especie particular que desborda los términos de la contraposición unicameralismo-bicameralismo es la ofrecida por el multicameralismo.

El multicameralismo nos sugiere estas consideraciones:

a) Inicialmente aparece ajustado a esquema racionales de verdadera geometría constitucional (Constitución francesa del año VIII). Los móviles son de contención y freno del poder. La organización del poder legislativo es fruto del puro pensamiento.

b) En la actualidad, en cambio, el multicameralismo aludido por la doctrina (Consejos técnicos, Asambleas especiales, etc.) está condicionado por la presión de las fuerzas sociales que se encajan en formas institucionales concretas. El juego de los factores de la producción, del trabajo y capital se concreta en esas Cámaras especializadas. En un caso bien patente de la relación entre Constitución y estructura social. Ahora bien, tales Asambleas no son equiparables a auténticas Cámaras parlamentarias.

c) El multicameralismo rompe con el esquema tradicional de la estructura del Parlamento, pues la pluralidad de Cámaras no se ajusta al clásico modelo que pide igualdad de atri-

buciones, participación común en diversas funciones y autonomía de las Asambleas. Todas estas características no se dan en un sistema pluricameral.

d) El multicameralismo paradójicamente puede frustrar los fines propuestos de plegarse, fielmente, a la estructura social si exagera la racionalización de las fuerzas sociales. Prodúcese entonces un desajuste e *hiatus* entre las instituciones creadas formalmente y una estructura social que ha rebasado aquellas formas.

Aspectos funcionales del bicameralismo

El bicameralismo supone la coexistencia en un Estado de dos Cámaras legislativas, órganos distintos de un mismo Parlamento, que colaboran en diversos grados, en la formación del ordenamiento jurídico.

La función primordial de las Cámaras, según esto, consiste en emanar normas jurídicas de carácter general. Sin embargo, ejercen otras funciones que no tienen el alcance de formar o modificar el ordenamiento jurídico. Entre las atribuciones de las Cámaras figuran, además, la aprobación de ciertos actos importantes para la vida del Estado (tratados internacionales, declaración de guerra); estos actos pueden introducir nueva normas jurídicas o modificar las existentes, pero no son, precisamente, actividad legislativa.

Por otra parte, aunque normalmente la función legislativa corresponde a las Cámaras, hay casos en que la Constitución otorga esa facultad a otros órganos, al Gobierno, por ejemplo (legislación delegada). Esto no quita que la función legislativa sea la principal y la más significativa atribuida al Parlamento.

Hay otras funciones que le corresponden como son el control político del Gobierno; de carácter electivo (elección del presidente de la República) y judiciales.

En el juego y realización de estas funciones se sorprende la entraña del bicameralismo y se comprueban las diversas clases del mismo. Por eso, fácilmente se comprenderá la importancia de este epígrafe, dado su carácter orgánico y número y relevancia de las funciones que comprende.

Es regla fundamental del Parlamento bicameral la *simultaneidad de sesiones* que supone la prohibición de reunirse

una de las Asambleas fuera del tiempo de la sesión común (art. 4 de la Ley constitucional francesa de 16 de julio de 1875; art. 59 de la Constitución belga). Si tal caso se produjese sería irregular y nula de pleno derecho la reunión.

Esta regla es lógica. Si una Cámara pudiese convocarse y deliberar separadamente de la otra, ejercería un poder que ha de hacerse *colegialmente* sostiene Giorgio Tuponi: *Il Senato*, Zanichelli, Bologna, 1946, páginas 82-83). Por ejemplo, una sola Cámara en ausencia de otra no convocada podría decidir la suerte del Gobierno votado una moción de censura, lo cual sería irregular. Igualmente, si una Cámara ha aprobado un proyecto de ley, la aprobación de la otra y la sanción y promulgación de la ley deben darse en la misma sesión para evitar que se hagan cuando la Primera Cámara haya retirado su consentimiento al proyecto de ley.

Funciones legislativas. Legislación sobre materias financieras. Revisión de las normas constitucionales

En el sistema bicameral, la ley formal se elabora del siguiente modo: El proyecto de ley elaborado en una Cámara se traslada a la otra para que lo examine verificando las modificaciones que estime necesarias y devolviéndose a la otra. Según se trate de un bicameralismo perfecto o imperfecto será menester el acuerdo pleno o no de ambas Asambleas. En la hipótesis de un bicameralismo perfecto es necesario el pleno acuerdo de las dos Cámaras sobre el mismo texto del proyecto de ley en el seno de las Cámaras que se desarrolla con arreglo a los principios fijados en sus respectivos reglamentos.

Ahora bien, puede ocurrir en un sistema de bicameralismo perfecto: 1) que el proyecto de ley se discuta simultáneamente en las dos Asambleas; 2) que el proyecto de discuta primero en una y luego en la otra; 3) que la discusión sobre el mismo continúe en una Cámara cuando en la otra ya ha terminado. En todas estas hipótesis, si el proyecto ha sido rechazado en una Cámara no hay motivos para que la otra continúe discutiéndolo, porque, precisamente, se requiere el acuerdo pleno de ambas y desde el momento en que ha sido rechazado por una de ellas ya no puede haberlo.

Hemos considerado antes los casos en que se restringen las atribuciones de la Segunda Cámara en cuestiones financieras.

Ya Montesquieu concedía únicamente una *faculté d'empêcher* a la Cámara alta en las leyes concernientes a la leva militar y a las finanzas, porque una Asamblea hereditaria podría verse inducida a seguir sus intereses particulares olvidando los del pueblo. Por tanto, en tales cuestiones no debe poseer la *faculté de statuer*.

George Jellinek señaló, en un escrito publicado dos años antes de la *Parliament Act* de 1911 la importancia de la primacía de las Cámaras bajas en materias de finanzas en la historia de la teoría constitucional y particularmente en el Derecho constitucional de los Estados de Alemania del Sur, que realizaron reformas decisivas en las relaciones entre las Cámaras sobre legislación financiera.

El sistema bicameral perfecto puede extenderse también a las cuestiones financieras de manera que los presupuestos (que son formalmente leyes) se aprueban poseyendo los dos cuerpos legisladores las mismas atribuciones que en la legislación ordinaria. Así ocurría en Suecia (art. 69, Constitución 6 junio de 1809), en la Confederación suiza y sucedía en el Imperio austro-húngaro. En Italia, el artículo 81 de la Constitución dispone que la Cámaras aprueben todos los años el presupuesto y el estado de cuentas presentado por el Gobierno. En cambio, en Francia, según la Constitución de 1946, que estableció un bicameralismo imperfecto, el Consejo de la República sólo podía practicar enmiendas en el proyecto del presupuesto, pero aquéllas quedaban sin efecto si la Asamblea nacional aprobaba en segunda deliberación el texto originario. Ahora bien, si el Consejo de la República deliberó sobre el proyecto con mayoría absoluta la Asamblea nacional estaba obligada a emitir el voto final también con mayoría absoluta. Si esto no ocurría el proyecto no podía convertirse en Ley.

El artículo 17 concedía la iniciativa en materias financieras a la Asamblea Nacional. Además, el artículo 20 reducía el plazo de dos meses que se concedía al Consejo de la República, para que emitiera su opinión, de suerte que no excediese el tiempo empleado por la Asamblea nacional para su examen y voto.

El artículo 14 establecía que los proyectos de ley formulados por el Consejo de la República se transmitan sin debate a la Asamblea nacional, no siendo admitidos los que versen sobre ingresos y gastos.

En resumen, en un sistema de bicameralismo perfecto se dan estas consecuencias en materia de legislación.

1) Las Cámaras son independientes en su actividad, una de otra, de manera que la deliberación de una respecto al procedimiento que ha de seguir para el examen de un proyecto de ley no obliga a la otra. De esta regla se deduce:

a) Una Cámara puede no considerar urgente un proyecto de Ley estimado así por la otra.

b) Una Cámara puede disponer el examen y aprobación por el pleno de un proyecto de ley, en tanto que la otra estableció para ese mismo proyecto el examen por una comisión.

c) En cuanto a las propuestas de leyes pueden dirigirse indiferentemente a uno u otro cuerpo del Parlamento o a los dos al mismo tiempo, Claro está, que el examen simultáneo de un mismo proyecto o de idéntica materia en en dos proyectos distintos por las dos Cámaras, puede producir confusiones y pérdidas de tiempo. Por eso, el artículo 133 del Reglamento de la Cámara de diputados italiana suspende el examen de las propuestas de ley durante tres meses en el caso que se hayan presentado simultáneamente a ambas Cámaras.

2) La ley en un sistema bicameral perfecto es un acto complejo que dimana de la cooperación imprescindible e igual de ambas Cámaras. La Constitución delega en las dos Asambleas el modo de formación de las leyes que se verifica mediante el acuerdo de las decisiones de los cuerpos legisladores en un mismo texto legal. Ahora bien, aquellas decisiones, una vez llegado a un acuerdo, son imputadas al Parlamento, de suerte que el dualismo, en cuanto al modo de formación de la ley, se retrotrae a la voluntad única del Parlamento que es uno, aunque compuesto de dos Asambleas (art. 70 de la Constitución italiana: "La función legislativa se ejercita colectivamente por las dos Cámaras"; art. 55 "El Parlamento se compone de la Cámara de diputados y del Senado de la República").

Las Cámaras participan, por otra parte, en el proceso de elaboración de las Leyes constitucionales. Deben, sin embar-

go, distinguirse dos casos, según esa función se realice dentro de una Constitución flexible o rígida. En el primer caso, como no existe distinción entre leyes ordinarias y constitucionales, el Parlamento puede establecer las modificaciones que desee, no necesitándose los procedimientos más gravosos (votaciones especiales, referéndum, disolución de las Cámaras y elección de otras nuevas encargadas de la tarea de revisión Constitución, etc.) que se requieren en las Constituciones rígidas.

Las Constituciones que organizan un Parlamento bicameral exigen para revisar la Constitución, algunas veces, la reunión conjunta de ambas Cámaras (art. 8 de la Ley constitucional francesa de 25 de febrero de 1875). ciertamente, estas reuniones conjuntas parecen una derogación del sistema bicameral que se explica en el caso de la revisión constitucional por exigencias de la rigidez de la Constitución.

En Italia, en cambio, los órganos competentes para elaborar y revisar las normas constitucionales son las Cámaras separadas. El procedimiento para emanarlas y modificarlas es paralelo al seguido para elaborar las leyes ordinarias, salvo los requisitos más gravosos establecidos en el artículo 138. Si algún caso se presentase que escapara al alcance de la norma contenida en el artículo 138, habría que recurrir a los preceptos que regulan la formación de las normas ordinarias.

Conforme a la Constitución francesa de 1946, la revisión constitucional se verificaba de manera análoga al procedimiento de formación de la legislación ordinaria. Solamente se exigía una mayoría especial.

La iniciativa de la revisión correspondía solamente a la Asamblea nacional. Una vez adoptada por ésta la resolución de revisar la Constitución, se transmitía al Consejo de la República, quien deberá manifestar su opinión en el plazo de tres meses. En el caso de que el Consejo de la República aceptase la reforma por mayoría absoluta se pasaba sin más a la reforma.

Si, por el contrario, aquél rechazase la propuesta de revisión o no se aceptase por mayoría absoluta, se devolvía a la Asamblea nacional que decidiría por mayoría absoluta de los miembros que la componen, obtenida esa mayoría se procedía a la revisión, pese a la oposición del Consejo de la República.

Funciones de control político

De entre ellas, no es la menor, en un sistema parlamentario, la de realizar el control político del Gobierno.

Los modos concretos en que se efectúa la función fiscalizadora del Gobierno son diversos (preguntas, interpelaciones, cuestiones de confianza, votos de censura) y su estudio desborda este escrito.

El problema que aquí debe considerarse en éste: ¿En un sistema bicameral poseen las dos Cámaras el Derecho de fijar la responsabilidad política del Gobierno?

La contestación depende de la clase de bicameralismo que se considere.

En el bicameralismo imperfecto la Segunda Cámara no posee esta facultad (Cámara de los Lores, Consejo de la República en la Constitución francesa de 1946). La primera Asamblea monopoliza aquella función clave; por tanto, los instrumentos que el sistema parlamentario ofrece para realizar el control sólo pueden ser utilizados por ella. Claro está, que, al menos en una línea menos formal, ciertos debates celebrados en la Cámara alta conducidos con habilidad, pueden despertar la atención de la opinión pública y concitarla contra el gobierno. De todas formas, estas acciones no se traducen inmediatamente en resultados positivos y desbordan los cauces estrictamente normativos fijados por la Constitución; será necesario comprobar si obtienen repercusión en la Asamblea popular a través de los grupos políticos que secunden la acción emprendida en la Segunda Asamblea.

En el bicameralismo perfecto, como el establecido por las Constituciones de Bélgica e Italia, las Cámaras gozan de tal atribución. El Gobierno necesita la confianza de ambas.

Ha sido criticado esto por algunos que observaron cómo así se aumentan las probabilidades de inestabilidad política del gobierno, puesto que se le exige una doble confianza, pudiendo ocurrir que el apoyo obtenido en una Cámara le falte en la otra. Como cada una de ellas tiene duración distinta es muy posible que se verifique esta hipótesis.

Es menester, sin embargo, observar lo siguiente:

1) En los casos en que existen en ambas Cámaras grupos políticos paralelos es probable que la distribución de fuer-

zas sea equivalente, de modo que si se obtiene la confianza en una Asamblea, es muy verosímil que se obtenga en la otra.

2) Será necesario observar la práctica constitucional, pues políticamente suele concederse más valor al voto de confianza de una de las Cámaras y jurídicamente puede interpretarse el precepto del artículo 94 de la Constitución italiana: “El gobierno debe tener la confianza de las Cámaras”, en el sentido de que la desconfianza de las Cámaras sea por los mismo motivos en un texto de la correspondiente moción equivalente para ambas Asambleas.

Otras funciones

Corresponde al Parlamento bicameral desempeñar otras funciones. Entre éstas figuran:

1) Funciones de investigación que se ejercen mediante Comisiones de encuesta nombradas por las Cámaras (art. 40 Constitución belga; art. 82, Constitución italiana, arts. 135 y ss. del Reglamento de la Cámara de Diputados y 115-116 del Reglamento del Senado).

2) En casos excepcionales, funciones electorales, por ejemplo, elegir en las Monarquías al Rey si se hubieran agotado todas las previsiones señaladas en el orden de sucesión fijado por la Constitución (art. 48, Constitución de Noruega); elegir por co-optación, entre sus propios miembros, los que han de componer la Segunda Cámara (Noruega).

3) Funciones materiales ejecutivas: determinación de la dotación del presidente de la República que formalmente se hace con ley (art. 84 de la Constitución italiana, último párrafo), aunque materialmente es un acto de ejecución. Algunos casos de expropiación forzosa son declarados por las Cámaras. Las Cámaras, además, autorizan, o aprueban, actos realizados por el poder Ejecutivo (tratos internacionales, contratos, etc.).

4) Funciones representativas: tutela del Monarca, toma de juramento o promesa del Jefe del Estado.

Conflictos entre las Cámaras y modos de resolverlos

Ya hemos visto que la ley en un sistema bicameral perfecto es un acto complejo que necesita el acuerdo de las dos Cámaras.

Ahora bien, puede ocurrir que la consecución de ese acuerdo no se consiga fácilmente, que se demore hasta que, finalmente, se comprueba la imposibilidad de llegar a un acuerdo. Entonces surge el conflicto entre las Cámaras. El conflicto es más agudo allí donde las Asambleas tienen iguales atribuciones, pues en los bicameralismos inauténticos, monocameralismos disfrazados, la prevalencia de la primera Cámara queda asegurada y el conflicto se soslaya desde el principio. En este sentido el bicameralismo imperfecto podría alegar en su favor la casi imposibilidad de desacuerdos entrambos cuerpos legislativos.

La práctica parlamentaria inglesa adoptó diversos procedimientos para resolver tales conflictos y esos medios fueron utilizados frecuentemente antes de la *Parliament Act* de 1911, pues a partir de esa fecha la primacía de los Comunes quedó asegurada.

Estos medios son: mensajes conferencias y comisiones mixtas.

El uso de los mensajes se inicia en 1855. Antes de esa fecha los Lores enviaban mensajes por medio de los *Masters in Chancery* o por los Lores jueces; los Comunes se servían de uno de sus miembros (generalmente el *Chairman of Ways and Means* o el miembro relator del *bill*, a quien acompañaban 30 o 40 miembros. En 1855 se introdujeron las siguientes modificaciones: los mensajes se llevaban de una Cámara a otra por medio de los *Clerks* sin formalidad alguna y sin que interrumpieran sus debates. El *Speaker* si se presenta la ocasión, interrumpe, sin embargo, la lectura de las órdenes del día e incluso las cuestiones sometidas a discusión e informa a los Comunes del mensaje de los Lores para concederles la oportunidad de suscitar las mociones correspondientes.

Las Conferencias eran procedimientos más formales y solemnes y tenían por objeto explicar opiniones, preparar acuerdos, dirimir cuestiones. Este viejo procedimiento cayó en desuso a partir de 1837, siendo sustituido por los mensajes. Desde esa fecha sólo se celebró una conferencia en 1858 para comunicar las razones que motivan el desacuerdo sobre un *bill*. El procedimiento de las Conferencias se estimó demasiado ceremonioso y por eso fue abandonado. En 1836 se volvió a emplear el sistema de las *Free Conferences* que se había interrumpido en 1740. En estas conferencias los representantes de las dos Cámaras en lugar de limitarse a la comunicación formal de las razones respectivas presentan argumentos, esgrimen objeciones, las rechazan intentando llegar a un acuerdo. El intento de restablecer las conferencias libres no tuvo fortuna y dejó de emplearse.

Las disensiones entre las Cámaras pueden surgir, no sólo merced a motivos graves de discusión que parecen exigir la disolución de una o de las dos, sino también debido a problemas secundarios, a veces por enmiendas a un proyecto de ley. Estos últimos conflictos pueden paralizar la función legislativa, pues si el proyecto es modificado por una Cámara y enviado a la otra, que no lo acepta, o realiza otras correcciones no aceptadas por aquélla, se origina una especie de juego de tenis entre ambos cuerpos legislativos, perdiéndose todo el trabajo empleado.

No hay que olvidar, sin embargo, que en los sistemas parlamentarios actuales existen dos factores que han contribuido a paliar tan graves resultados: la primacía del Gobierno en la dirección del trabajo legislativo y la existencia de grupos parlamentarios fuertemente disciplinados en las Asambleas.

De todas formas siempre cabe la posibilidad de conflictos entre las Cámaras, a pesar de las funciones coordinadoras realizadas por el Gobierno y los partidos políticos.

Prescindiendo de la primacía concedida a una de las Cámaras (*Parliament Act* 1911, 1949) existen diversos medios para establecer el acuerdo.

a) Apelación al cuerpo electoral disolviendo ambas Cámaras o una sola de ellas. La disolución puede ser automática (Constitución australiana), o a discreción del Jefe del Estado (caso más común en el régimen parlamentario). También puede recurrirse al referéndum sobre la cuestión discutida para decir (art. 74 de la Constitución de Weimar).

b) Sesión común de ambas Cámaras. Se intenta llegar a un acuerdo mediante la reunión conjunta de ambos cuerpos legisladores. La decisión puede obtenerse por mayoría simple o calificada. En el primer caso, se concede la primacía a la Cámara más numerosa, lo cual puede ser un inconveniente. En el segundo supuesto, existe el riesgo de no resolverse en conflicto si no se consigue la mayoría exigida. El número 63 de *South Africa Act 1909* de 20 de septiembre de 1909, (Edward VII) establece la reunión común (*joint sitting*) en caso de disensión entre las dos Cámaras, exigiendo para la decisión la simple mayoría; en cambio, la Constitución noruega requiere la mayoría de dos tercios (art. 76, último párrafo).

c) Comisiones mixtas. Es el sistema más práctico, pues el primero se considera complicado y gravoso y sólo deberá recurrirse a él en casos extremos. Las reuniones conjuntas de las Asambleas se estiman, dado el conflicto. Las reuniones comunes de las Asambleas se estiman, dado el número elevado de sus componentes, poco idóneas para resolver el conflicto. Las comisiones mixtas están compuestas de miembros de las dos Cámaras. Su misión es elaborar un texto concorde que luego someterán a la aprobación de cada una de ellas.

Dentro del bicameralismo impropio, la Constitución francesa de 1946, que desconocía el sistema de las comisiones mixtas, confió la solución de los conflictos entre las Cámaras a un órgano nuevo en el Derecho constitucional francés: el Comité constitucional.

Aparentemente el Comité constitucional era simplemente un órgano de control de constitucionalidad de las leyes, pero como han señalado diversos autores (Berlia, Vedel), su misión se dirige, en el fondo, a resolver los conflictos entre las dos Asambleas. En efecto, el procedimiento ante el Comité se divide en dos fases sucesivas:

1) *Fase de conciliación*. Tenía por objeto obtener el acuerdo entre la Asamblea nacional y el Consejo de la República. Si se conseguía, el texto era sometido a la votación de las Asambleas y se promulgaba. De lo contrario se pasaba a la

2) *Fase decisoria*. El Comité constitucional comprobaba si el texto sobre el que versa la discusión está conforme o no con las normas contenidas en la Constitución (exceptuando el Preámbulo). Entonces caben estas dos posibilidades:

a) Que se declare constitucional el texto y el conflicto se resuelve promulgando como ley el aprobado por la Asamblea nacional.

b) Que se considere anticonstitucional. En ese supuesto el proyecto de ley volvía a la Asamblea nacional intentándose que acogiese las enmiendas verificadas por el Consejo de la República. Ahora bien, si la Asamblea nacional lo aprobaba, nuevamente con mayoría absoluta, era menester seguir el camino prescrito para las reformas constitucionales.

Finalmente conviene tener presente que las reglas de la corrección constitucional prohíben censurar o criticar en una Cámara las palabras o los votos pronunciados por la otra.

Reunión conjunta de ambas Cámaras

Casos. Para ejercer determinadas funciones las Constituciones exigen la reunión conjunta de ambas Cámaras, de manera que parece así derogarse la regla fundamental del bicameralismo. Prescindiendo de las sesiones conjuntas de las dos Asambleas para dirimir el desacuerdo surgido entre ellas, como ocurre en Noruega, existen otros supuestos que se ajustan a esa presunta excepción del sistema bicameral.

Se ha estimado que éste es el modo más idóneo para realizar tales funciones.

Los supuestos son varios y ya aludimos a algunos de ellos.

1) Reunión conjunta para reformar la Constitución creando un órgano nuevo (Asamblea nacional, Ley Constitucional francesa de 25 de febrero de 1875, art. 8).

2) Reunión conjunta para ejercer funciones electorales: elección del presidente de la República (art. 2 de la Ley

constitucional francesa de 25 de febrero de 1875, art. 29 de la Constitución francesa de 1946).

El presidente de la República italiana se elige por el Parlamento en sesión común participando, además, en la elección tres delegados de cada región (art. 83).

También se indicó que el Parlamento ejerce otras funciones electorales. Hay que añadir, en Suiza, la elección del Consejo federal, del Tribunal federal y del canciller, así como del jefe supremo del Ejército (art. 85, número 4, de la Constitución de 19 de mayo de 1874).

3) Reunión conjunta para decidir sobre conflictos de competencia entre autoridades federales (art. 85, número 13 de la Constitución suiza).

4) Reunión para ejercer funciones judiciales: acusación del presidente de la República y de los ministros (art. 90 y 96 de la Constitución italiana), ejercer el Derecho de gracia (art. 92 de la Constitución suiza).

Por último, las Cámaras realizan, reunidas conjuntamente, las funciones representativas que hemos citado.

La reunión de ambas Cámaras plantea estos problemas que merecen ser examinados:

a) La reunión conjunta ¿determina la aparición de un nuevo órgano constitucional distinto de las dos Asambleas? La respuesta no es unívoca porque en la III República francesa la Asamblea nacional, según parte de la doctrina, era un tercer órgano resultante de la fusión de las Cámaras. Se trataba de un órgano en potencia que aparecía en casos determinados para ejercer las funciones concretas examinadas. En cambio, la Constitución italiana, según parte de la doctrina, desconoce la aparición de un tercer órgano constitucional resultante de la reunión de ambas Cámaras.

b) Las reuniones comunes, ¿son una verdadera derogación del sistema bicameral?

El párrafo segundo del artículo 55 de la Constitución italiana estatuye que “el Parlamento sólo se reúne en sesión común en los casos establecidos por la Constitución.

Parece ser que el constituyente italiano no consideró a las reuniones conjuntas de ambas ramas del Parlamento importantes derogaciones del sistema bicameral. El precepto alude a los casos taxativamente señalados en la Constitución, con lo cual se ha impuesto un límite que no puede ser vulnerado y que prohíbe otras reuniones distintas de las registradas en los preceptos constitucionales. Las reuniones comunes son simples reuniones de las Cámaras y no de sus miembros que originen un nuevo órgano constitucional.

En Suiza, por el contrario, la reunión conjunta del Consejo nacional y del Consejo de los Estados es una verdadera excepción del sistema bicameral, pues la competencias de los dos Consejos reunidos en Asamblea federal son más importantes (art. 85, núms. 4 y 13, y art. 92).

c) Las reuniones conjuntas, ¿pueden ser una prueba en favor del unicameralismo?

Podrían alegar los partidarios de la Asamblea única que la existencia de tales sesiones comunes hablan en favor del Parlamento unicameral, pues demuestra indirectamente la necesidad de romper la composición dual del Parlamento restableciendo la unidad.

Ahora bien, ese argumento no es definitivo, pues la reunión conjunta no borra siempre la distinción de ambas Cámaras, como se ha visto, y, además, la unidad del Parlamento no sufre por su estructura bicameral. Conviene no olvidar que la esencia del bicameralismo estriba en la participación común y en algunos casos igual en una misma función o funciones, atribuidas a un mismo Parlamento.

d) En fin, las sesiones comunes plantean problemas prácticos, como ¿qué reglamento será aplicado, el del Senado o el de la Cámara de diputados?, y ¿a quién corresponderá la Presidencia y Mesa de la Cámara al Senado o a la Cámara de diputados? Generalmente, el Reglamento, Presidencia y Mesa Presidencial son los de la Cámara baja (art. 11, párrafo segundo de la Constitución francesa

de 1946, art. 63, último párrafo de la Constitución italiana y art. 85 y 87 del Reglamento del Senado).

En Italia, la igualdad de atribuciones del Senado sufre una leve disminución, no sólo por adoptarse la presidencia y la Mesa de la Cámara de Diputados (art. 87 del Reglamento del Senado), sino también por ser mayor el número de aquellos, acaso pudiera interpretarse esto como una compensación a que el presidente del Senado sustituye al presidente de la República en caso de impedimento o enfermedad (art. 86).

Duración y disolución de las Segundas Cámaras

En cuanto a la duración de las Cámaras hay que señalar diversos casos.

En primer lugar, algunas de ellas no están sometidas a término alguno de duración, merced a su carácter singular, la Cámara de los Lores, por ejemplo.

En general, los Senados tienen un período de duración más largo que las Cámaras bajas. Desde luego, nunca es inferior al de las Primeras Cámaras: su duración es mayor, goza de mayor longevidad. La diferencia mayor se encuentra en Estados Unidos, pues el Senado tiene un período de vida tres veces mayor que la Cámara de Representantes seis y dos años, (artículo I, sección 2 y 3 de la Constitución). La diferencia es el doble en otros países, Egipto (diez y cinco años). Suecia hasta 1969, Brasil, Chile (ocho y cuatro años), Australia (seis y tres años). Los Senados suelen renovarse parcialmente. Conviene recordar que no se puede ser miembro a la vez de las dos Cámaras (art. 65 de la Constitución italiana). En algunos casos puede prorrogarse por ley la duración de las Asambleas. En Italia en caso de guerra (art. 60) y hasta que no se reúnen las nuevas Cámaras (artículo 61).

Respecto a la disolución de las Cámaras altas existen algunas indisolubles, como la Cámara de los Lores y el Senado francés de la III República. Ya vimos cómo la hornada de Pares se empleó en Gran Bretaña par vencer la oposición de los Lores, lo cual puede estimarse, en cierto sentido, como sucedáneo de la disolución.

El Senado francés de 1975 no podía ser disuelto, más aún, se requería su consentimiento para disolver la Cámara de Diputados (art. 5 de la Ley Constitucional de 25 de febrero de 1875). La facultad de disolución cayó, como es sabido, en desuso después de la disolución desafortunada realizada por MacMahon. De todos modos es original que una Cámara que no puede ser disuelta participe en la disolución de la Cámara baja.

La Constitución danesa de 1915 adoptó una postura también original en cuanto a la disolución del Senado. Si éste rechazaba dos veces un proyecto de ley votado por la Cámara baja y si esta última, renovada por la elección, votaba el proyecto por tercera vez, el Senado debería aceptarlo o de lo contrario sería disuelto (art. 22).

En algunas Constituciones contemporáneas el Derecho de disolución ha sido limitado a la vista de experiencias realizadas en determinados países donde se abusó de aquella facultad, entrando claramente en anticonstitucionalidad o, por lo menos, ejercitándolo con fraude de la Constitución.

Francia ofreció, en la Constitución de 1946, el empleo más expresivo que limita la disolución, haciéndolo difícilmente realizable (art. 51).

No hay que olvidar que en Estados Unidos no existe el Derecho de disolver las Cámaras por tratarse de un país que practica el sistema de separación rígida de poderes que desconoce el sistema parlamentario.

No vale la pena detenerse en la cuestión del número de parlamentarios de cada Cámara; ambas Cámaras, ¿deben ser numéricamente iguales, o bien la Cámara baja ha de ser más numerosa? Existen aquí involucrados dos aspectos. Desde un punto de vista estrictamente jurídico la igualdad o desigualdad es indiferente, ya que la voluntad de cada Asamblea es independiente del número de sus componentes. Ahora bien, políticamente, las consecuencias pueden ser distintas según sea igual o no el número de parlamentarios de cada Cámara.

No es ya objeto de esta conferencia el análisis de la estructura y de la práctica bicameral según la Constitución de 1978, tratada en otras lecciones del curso.