

ABC

FUNDADO EN 1905 POR DON TORCUATO LUCA DE TENA

UNA de las enmiendas constitucionales

EL BICAMERALISMO

que se propugnan va

encaminada a establecer dos Cámaras colegisladoras, iguales en derechos, combinando dos formas de representación: la territorial, para la Cámara Baja, elegida por sufragio universal, y la corporativa para la Cámara Alta, elegida por sufragio de segundo y tercer grado.

En favor del sistema bicameral se aduce la conveniencia de homologar nuestras instituciones con las imperantes en la mayoría de los países, singularmente europeos.

El examen de la realidad pone, sin embargo, de manifiesto que el sistema bicameral no es el predominante en Europa, y menos todavía en el mundo. De los 34 Estados europeos signatarios de la Conferencia de Helsinki, 18 países responden al sistema unicameral, 15 al bicameral y el Estado Vaticano carece de Parlamento. La mayoría, por tanto, de los Estados europeos no son bicamerales, sino que tienen una sola Cámara legislativa.

El platillo de la balanza se inclina todavía más en favor del sistema unicameral si nos ceñimos a los Estados unitarios europeos, como es el caso de España, pues 18 son unicamerales y sólo nueve bicamerales. La explicación es clara, ya que el bicameralismo legislativo es prácticamente consustancial a los Estados federales en los que la segunda Cámara está integrada por representantes de los Estados que forman parte de la Federación: tal es el caso de la República federal alemana, Austria, Suiza, Yugoslavia, Checoslovaquia y la U. R. S. S. De los 20 Estados federales que existen en el mundo, 18 son bicameralistas. La gran mayoría de los Estados unitarios mantienen, en cambio, el sistema unicameral: de los 128 Estados unitarios existentes en primer de enero de 1974, 86 tienen una sola Cámara legislativa.

De otra parte, en los nueve Estados unitarios europeos que han adoptado el sistema bicameral (frente a 18 Estados unitarios unicamerales) no se da, como regla general, esa doble forma de representación territorial y corporativa que se postula. La representación puramente corporativa que adoptó en su día el fascismo italiano ha desaparecido de Europa con la revolución del 25 de abril de 1974, que al derogar la Constitución abolió la Cámara corporativa portuguesa. Tan sólo en Irlanda perdura la elección por Corporaciones no territoriales de una pequeña parte de los miembros de la Cámara Alta.

Contrariamente a lo que se propugna de utilizar la representación territorial para constituir la Cámara popular, en nu-

merosos Estados unitarios es la Cámara Alta la que está compuesta exclusiva o predominantemente por representantes de las entidades territoriales. Así ocurre en Francia, Holanda, Italia, Japón, Colombia, etc. En los seis Estados federales europeos, la Cámara Alta representa a los diferentes Estados federales y de ahí su nombre de Cámara de los Estados o Consejo Federal.

No existe la pretendida homologación entre las Cámaras Altas sobre la base de que se constituyen mediante elecciones de segundo y tercer grado. El Senado norteamericano, que originariamente se elegía de forma indirecta, desde 1913 ha adoptado la elección directa. También son elegidas por sufragio directo las Cámaras Altas de Australia, Brasil, Checoslovaquia, Méjico, Perú, Suiza, Unión Soviética, Uruguay y Venezuela. En Italia, el 98 por 100 de los senadores son elegidos por sufragio directo; en Suiza, el 96 por 100, y en Bélgica, el 60 por 100.

Tampoco es exacta la afirmación de que en toda Europa las dos Cámaras tienen una importancia constitucional y legislativa semejante. En Alemania federal, Austria, Gran Bretaña, Francia, Irlanda y Holanda, la Cámara Baja tiene una manifiesta superioridad sobre la Alta. Normalmente, mientras la Cámara Baja tiene derecho de iniciativa y de enmienda de las leyes, la Cámara Alta sólo puede aprobar o rechazar el proyecto. Es clásico también el distinto papel que incumbe a una y otra Cámara en materia de responsabilidades políticas: el Congreso acusa y el Senado juzga.

La Cámara Alta está en declive y tiende a desaparecer. Paulatinamente ha ido disminuyendo el contenido de su función legislativa, quedando reducido, en varios países, al simple «registro» de las leyes o bien a funciones meramente consulti-

vas. En Gran Bretaña, la Cámara de los Lores ha visto mermadas cada vez más sus atribuciones, hasta el punto de que aquellos de sus miembros que quieren estar en la política activa renuncian a su condición de Par del Reino para poder ingresar en la Cámara de los Comunes. Es conocido el hecho del XIV conde de Hume, quien renunció a su título y se convirtió en sir Alec Douglas Home para tener un escaño en la Cámara Baja.

En la literatura constitucional es ya un tópico reconocer que el bicameralismo legislativo se halla en decadencia. En 1953, la Cámara Alta fue suprimida en Dinamarca y lo mismo ocurrió en Suecia en 1970. No parece que pueda establecerse una correlación necesaria entre democracia y sistema bicameral. El bicameralismo también existe en la Unión Soviética, Checoslovaquia y en Yugoslavia, y en una obra tan significativa como la publicada por la Unión Interparlamentaria bajo el título «Parliaments», que refleja la realidad comparada, se afirma que el «sistema unicameral es el más adecuado a la democracia».

Al bicameralismo se le han formulado numerosas objeciones que no es el caso reproducir ahora. Por citar un supuesto que nos afecta, habría que recordar que algún país ha traducido en norma constitucional la opinión doctrinal de quienes sostienen, como Ives Weber en su estudio sobre «La crise du bicaméralisme», que el referéndum hace innecesario el sistema bicameral. Es el caso de Dinamarca, que estableció en 1953 la consulta popular y suprimió la Cámara Alta.

El bicameralismo tiene sus pros y sus contras. Lo que no puede sostenerse de un modo terminante es que sea mejor que el sistema unicameral y, mucho menos, que sea el vigente en la mayoría de los países europeos.

La reforma debiera, a mi juicio, orientarse en el sentido de democratizar la Cámara legislativa única, porque las razones que se aducen en favor del sistema bicameral no resultan consistentes. La democracia en Occidente no radica en que haya dos Cámaras legislativas en lugar de una, y, desde luego, la vía para esa pretendida homologación de que se habla no parece que sea la resurrección del corporativismo. Tampoco puedo creer que se trate de preparar el camino hacia el federalismo, que en España es inadmisibles. Si hay otras razones, convendría que se explicaran al país. Es una de las buenas costumbres que acompañan a quienes tienen un sentido democrático de la convivencia.

La línea de pensamiento de ABC es independiente y no acepta necesariamente como suyas las ideas que nuestros colaboradores vierten en sus artículos, publicados en nuestras páginas literarias.

Laureano LOPEZ RODO