



Estrasburgo, 18 de marzo de 2024

CDL-AD(2024)007\*

Or. Engl.

**COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO**  
**(COMISIÓN DE VENECIA)**

**Informe sobre bicameralismo**

**adoptado por la Comisión de Venecia en su 138ª Sesión Plenaria  
(Venecia, 15-16 de marzo de 2024)**

**sobre la base de los comentarios de**

**Sra. Nadia BERNOUSSI (Miembro, Marruecos)**  
**Sr. Rafael BUSTOS GISBERT (Miembro, España)**  
**Sr. Tomáš LANGÁŠEK (Miembro suplente, República Checa)**  
**Sra. Janine OTÁLORA MALASSIS (Miembro suplente, México)**  
**Sr. Warren NEWMAN (Miembro, Canadá)**  
**Sra. Angelika NUSSBERGER (Miembro, Alemania)**  
**Sr. Zoltán SZENTE (Experto, Hungría)**

---

*\*Traducción de cortesía facilitada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de España (apartados I-II y IV-V, traducidos por María Merino) y por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México (apartado III, traducido por Fernanda Rodríguez Gonzáles y Juan Pablo Romo Moreno)*

## Índice

I.	Observaciones preliminares y notas metodológicas .....	3
II.	Introducción al bicameralismo: contexto histórico y fundamentos actuales.....	4
A.	Raíces históricas: la idea de bicameralismo .....	4
B.	Argumentos en contra del bicameralismo .....	6
C.	Argumentos a favor del bicameralismo .....	8
III.	Clasificación de las segundas cámaras.....	11
A.	Tipos de segundas cámaras.....	11
1.	Composición y representatividad de las segundas cámaras.....	11
a.	Segundas cámaras federales .....	11
b.	Segundas cámaras de estados regionales (y descentralizados).....	13
c.	Segundas cámaras basadas en la representación popular .....	14
d.	Segundas cámaras basadas en otros principios organizativos .....	15
2.	Métodos de elección o selección de los miembros de las segundas cámaras .....	16
a.	Elecciones directas .....	17
b.	Elecciones indirectas .....	19
c.	Nombramiento (por el órgano ejecutivo de los Estados federados) .....	21
d.	Sistemas mixtos y otros métodos de selección .....	23
3.	Competencias de las segundas cámaras: sistemas bicamerales simétricos y asimétricos .....	24
a.	Bicameralismo simétrico .....	25
b.	Bicameralismo asimétrico .....	26
c.	Sistemas mixtos y competencias específicas de las segundas cámaras .....	26
B.	Relación con la cámara baja.....	28
IV.	Elementos de buenas prácticas en el bicameralismo .....	31
A.	Dimensiones y diversidad del país.....	32
B.	Evolución histórica del país .....	33
C.	Representatividad y equilibrio de poderes en el sistema político .....	35
1.	Correlación con la forma de gobierno .....	36
2.	Correlación con el modelo de Estado .....	38
3.	Correlación con la estructura del Estado .....	39
4.	Mandato y condición jurídica de los miembros de la segunda cámara .....	40
5.	Funciones y competencias específicas de la segunda cámara.....	41
6.	Otros factores.....	43
a.	Edad .....	43
b.	Género.....	43
V.	Conclusiones.....	44

## I. Observaciones preliminares y notas metodológicas

1. El 4 y 5 de julio de 2022, la Comisión de Venecia y el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales<sup>1</sup> organizaron un Seminario Internacional sobre «Bicameralismo: modelos, evolución y desafíos actuales de una institución controvertida». Como ya se señaló durante el seminario, el bicameralismo es un intento evolutivo de responder a las demandas sociopolíticas de relevancia para los ejes centrales del constitucionalismo moderno y la teoría democrática. En los últimos tiempos, se ha observado en todo el mundo un interés cada vez mayor por el bicameralismo y un impulso al debate sobre esta institución, sobre todo a la luz del retroceso democrático.

2. Tras el seminario, la Comisión de Venecia procedió a redactar el presente informe. Los encargados de elaborarlo fueron la Sra. Bernoussi, el Sr. Bustos Gisbert, el Sr. Langášek, el Sr. Newman, la Sra. Nussberger y la Sra. Otálora Malassis.

3. Los ponentes prepararon un cuestionario que se distribuyó a todos los miembros (o miembros suplentes) de la Comisión de Venecia, que puede consultarse en el anexo de este texto. Existen dos versiones del cuestionario, una dirigida a los países bicamerales (24 Estados miembros) y otra a los países unicamerales (37 Estados miembros).

4. La Secretaría de la Comisión de Venecia obtuvo 47 respuestas al cuestionario de un total de 61 Estados miembros, 19 de países bicamerales (disponibles por [país](#) y por [pregunta](#)) y 28 de países unicamerales<sup>2</sup> (disponibles por [país](#) y por [pregunta](#)), y procedió a completar la información de los 14 países que faltaban por medio de investigación documental.<sup>3</sup>

5. En mayo de 2023, el resultado del cuestionario también se remitió al Congreso de Poderes Regionales y Locales del Consejo de Europa (en lo sucesivo, el «Congreso»), que estaba preparando un documento informativo sobre «El papel de las segundas cámaras parlamentarias en Europa en la mejora de la representación de las regiones y las autoridades locales»<sup>4</sup>, aprobado por el Comité de Gobernanza del Congreso el 1 de junio de 2023 (en lo sucesivo, el «documento informativo del Congreso»).

6. El experto que contribuyó al informe, el Sr. Zoltán Szente (experto, Hungría), se sumó al grupo de ponentes de la Comisión de Venecia y el documento informativo del Congreso se convirtió en fuente de inspiración para la elaboración del texto.

7. Durante los dos encuentros celebrados en Venecia en junio y octubre de 2023, los ponentes debatieron sobre la estructura del informe y acordaron incluir tres capítulos principales. (i) una introducción al tema, que comprende una visión histórica y una presentación de los argumentos a favor o en contra del bicameralismo, (ii) un capítulo descriptivo de las segundas cámaras, sus tipos y su relación con las cámaras bajas basado en los datos recogidos a través del cuestionario y (iii) un capítulo analítico, que incluye elementos de buenas prácticas relativos al bicameralismo.

---

<sup>1</sup> Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes del Gobierno de España.

<sup>2</sup> Cabe señalar que Perú figura en la lista de países unicamerales aunque, en marzo de 2024, en la semana de adopción del presente informe, el Parlamento peruano votó una reforma constitucional que optaba por un sistema bicameral. La segunda cámara (Senado) se constituirá con las próximas elecciones de 2026.

<sup>3</sup> Países bicamerales que faltan: Argelia, Brasil, Chile y Kazajstán. Países unicamerales: Armenia, Bulgaria, Costa Rica, Georgia, República de Corea, Luxemburgo, Malta, Montenegro, Serbia y Túnez.

<sup>4</sup> [«El papel de las segundas cámaras parlamentarias en Europa en la mejora de la representación de las regiones y las autoridades locales»](#), Documento informativo aprobado por la Comisión de Gobernanza del Congreso el 1 de junio de 2023, elaborado por los coponentes Benoît Pilet (Francia, ILDG) y Doerte Liebetruith (Alemania, SOC/G/PD), con la colaboración experta del Sr. Zoltán Szente. También disponible en [Francés](#).

8. El segundo capítulo descriptivo se articula en gran medida en torno a la estructura y el contenido del documento informativo del Congreso que, para evitar repeticiones y redundancias, se ha tomado como texto de base, completado con la información adicional recogida por la Comisión de Venecia y dotándolo de mayor cobertura geográfica (el documento informativo del Congreso abarca los Estados miembros del Consejo de Europa, mientras que el informe de la Comisión de Venecia engloba a sus 61 Estados miembros).<sup>5</sup>

9. El informe se debatió en la reunión conjunta de la Subcomisión de Instituciones Democráticas y la Subcomisión de Instituciones Federales y Regionales y fue aprobado por la Comisión de Venecia en su 138ª Sesión Plenaria (Venecia, 15-16 de marzo de 2024). La Comisión de Venecia agradece al Congreso su excelente cooperación y los fructíferos intercambios al respecto.

## **II. Introducción al bicameralismo: contexto histórico y fundamentos actuales**

### **A. Raíces históricas: la idea de bicameralismo**

10. La idea de bicameralismo como modelo de gobernanza se ha desarrollado gradualmente a lo largo de los siglos y no es el producto final de un sistema de gobierno organizado según unos principios previos.

11. La segunda cámara, como cámara «alta»,<sup>6</sup> históricamente representaba sobre todo a las clases y grupos privilegiados. Este tipo de representación era a la vez garante y fuente de tales privilegios. Aunque a menudo se remonta el origen del sistema bicameral a las ciudades-estado griegas y al Imperio romano, en los siglos XII y XIII, las asambleas estamentales que representaban a las clases privilegiadas operaban en la Europa continental como asambleas de tres o cuatro cámaras, desde los reinos españoles hasta los pequeños principados alemanes e italianos y en muchos otros países de toda Europa. Además, para finales del siglo XIII, la constitución del Parlamento inglés, que acabó dando lugar al modelo de Westminster prevalente en la mayoría de los países de la Commonwealth, se había convertido en «una representación de los tres estamentos y una forma de concentrar a las instituciones locales (el clero, la nobleza y el pueblo) que se asociaron en pro de la acción financiera, legislativa y política».<sup>7</sup> En 1297 alcanzó el más pleno reconocimiento de sus derechos como representante de toda la nación, cuando el Rey se vio obligado a confirmar las Cartas anteriores y reconoció el papel del Parlamento en la recaudación de impuestos.

12. La separación de las cámaras aristocráticas en la Edad Media obedecía principalmente a la intención de salvaguardar la posición privilegiada de la nobleza y el clero. A medida que avanzaba la historia y se afianzaban los fundamentos democráticos del gobierno, el papel de las segundas cámaras fue evolucionando hacia otras funciones, esto es, reconocer el estatus especial de determinadas clases sociales.

13. No obstante, algunas segundas cámaras, como la estadounidense, eran ya más o menos democráticas desde finales del siglo XVIII y en el siglo XIX. Los estudios políticos y constitucionales empezaron a distinguir entre las «cámaras altas» aristocráticas por razón de nacimiento o condición social y los «senados», erigidos sobre principios democráticos.<sup>8</sup> La protección de los «derechos e intereses históricos» fue restando

---

<sup>5</sup> Repartidos entre Europa, América, Asia y África.

<sup>6</sup> En este informe se utilizan de manera indistinta los términos «segunda cámara» y «Cámara Alta».

<sup>7</sup> William Stubbs, *The National Assembly of the Three Estates*, reimpreso en *Early English Parliaments: High Courts, Royal Councils, or Representative Assemblies?* Gerald P. Bodet, Boston: D.C. Heath & Co., 1968, pp. 1-13.

<sup>8</sup> Georg Jellinek, *Ausgewählte Schriften und Reden*. Verlag von O. Häring, Berlin, 1911, pp. 188-193.

legitimidad a las segundas cámaras, a lo que hubo que añadir que los movimientos políticos de finales del siglo XIX y principios del XX se vieron respaldados por la progresiva difusión de los valores democráticos. Ya en el siglo XIX, hubo algunos intentos de repensar y transformar el papel político y constitucional de las cámaras altas. De hecho, a medida que se extendía el sufragio universal, se reducía la presencia, a menudo dominante o igualitaria, de las cámaras altas tanto en la vida política como en el derecho público. Las cámaras bajas adquirieron una influencia cada vez más decisiva en lo relativo a la legislación financiera. El veto absoluto se convirtió en muchos casos en un veto suspensivo (o, en otros, se suprimió por completo) y sus competencias legislativas se vieron cada vez más limitadas.

14. En las democracias posteriores a la Segunda Guerra Mundial, los principios constituyentes clásicos de la segunda cámara suponían una clara vulneración de los principios democráticos, sobre todo la pertenencia en función de la clase social o los privilegios privados. Por ello, la mayoría de las segundas cámaras adquirieron nuevas características representativas que justificaran su continuidad. Este es uno de los muchos motivos por los que existen distintos tipos de cámaras altas. Actualmente, la composición y las funciones de las segundas cámaras varía de manera sustancial entre países (a diferencia de las cámaras bajas), también porque son el resultado de compromisos históricos entre las fuerzas políticas constituyentes de un Estado determinado. En el caso concreto de los países federales, el objetivo de establecer un sistema de gobierno común entre los estados preexistentes determinó el desarrollo de modelos bicamerales.<sup>9</sup>

15. Uno de los debates clásicos es si los parlamentos unicamerales o bicamerales son más democráticos y/o más eficaces. A principios del siglo XX, los partidarios del sistema bicameral solían alegar que los parlamentos unicamerales son poco frecuentes en los Estados democráticos, e incluso insinuaban que los países que utilizan este modelo legislativo no son las democracias más desarrolladas y que la tendencia que se iba perfilando era la transición a un sistema bicameral. En ese momento, solo existían sistemas unicamerales en unos pocos países europeos (como Serbia o Grecia). Por el contrario, otros pensadores políticos sostienen que el unicameralismo suele aparecer en Europa en contextos revolucionarios y solo de forma temporal (por ejemplo, en Inglaterra tras la ejecución de Carlos I en 1649; en España en 1810 y en Francia y en el Deutscher Bund, Alemania, en 1848).<sup>10</sup> Otros han reconocido que puede existir paz interna y estabilidad incluso con un parlamento unicameral, como han demostrado algunos estados balcánicos (Bulgaria, Montenegro) o Noruega.<sup>11</sup> Sin embargo, tras la Segunda Guerra Mundial, cuando algunos países con sistemas democráticos consolidados abolieron la segunda cámara del poder legislativo,<sup>12</sup> y tras un intenso debate, dejó de sostenerse el argumento empírico de que los sistemas unicamerales eran menos democráticos.

16. En general, el número de parlamentos bicamerales disminuyó significativamente a principios del siglo XX,<sup>13</sup> pero la situación experimentó un cambio aún mayor en la

---

<sup>9</sup> «Se suele distinguir entre el bicameralismo clásico, que es el resultado de una tradición más o menos consolidada (pero también una opción deliberada en las democracias restauradas de Polonia y Rumanía) y que afecta a los Estados unitarios; y el bicameralismo estructural, que se presenta como una característica constitutiva, y por tanto necesaria, de los Estados con una estructura federal.» Lauvaux Philippe, *Quand la deuxième chambre s'oppose*, Pouvoirs 2004/1 (n° 108), pp. 81-99.

<sup>10</sup> John A. R. Marriott, *Second Chambers. An Inductive Study in Political Science*. Freeport, Nueva York, Books for Libraries Press, 1910, p. 2.

<sup>11</sup> Harold W. V. Temperley, *Senates and Upper Chambers*. Londres, Chapman and Hall Ltd., 1910, p. 9.

<sup>12</sup> La segunda cámara se suprimió en Dinamarca en 1953, en Suecia en 1969 y en Islandia en 1991. En noviembre de 2009 se celebró, con resultado favorable, un referéndum en Rumanía sobre la creación de un parlamento unicameral más pequeño.

<sup>13</sup> Drexhague, B., *Bicameral legislatures. An international Comparison*. La Haya, 2015, pp. 5.

segunda mitad de siglo, cuando los Estados se decantaron por la opción contraria y abogaron por la creación de parlamentos bicamerales. De hecho, hoy en día aproximadamente el 40% de los parlamentos del mundo son bicamerales. Este proceso se consideró un «renacimiento» del bicameralismo.<sup>14</sup>

17. La perspectiva histórica es importante, dado que la relevancia del bicameralismo no debe analizarse como una imagen fija, sino en clave dinámica, ya que su peso y su papel cambian en función de las circunstancias de cada país en momentos históricos y políticos concretos.

18. En la actualidad, los países pueden optar asimismo por un bicameralismo más o menos fuerte, que se distingue atendiendo a tres factores:<sup>15</sup> (i) Simetría/Asimetría: dependiendo de si ambas cámaras disfrutan de poderes fundamentalmente similares; (ii) Congruencia/Incongruencia: en función de si la composición partidista de las cámaras es o no la misma; (iii) Legitimidad Percibida: depende de si la segunda cámara tiene suficiente legitimidad (normalmente democrática, pero también de otros tipos) para desempeñar plenamente sus competencias constitucionales o no.

19. A lo largo de los próximos capítulos se expondrán los argumentos actuales a favor o en contra del bicameralismo en el contexto de las democracias contemporáneas. Cabe señalar que los ejemplos de países que figuran entre paréntesis a lo largo del informe no constituyen listas exhaustivas y se basan en las respuestas al cuestionario.

## **B. Argumentos en contra del bicameralismo**

20. A diferencia de la Cámara Bajas, constantemente se está cuestionando a las segundas cámaras. En las democracias regidas por el Estado de derecho, no cabe duda de la necesidad de una cámara en la que los representantes del pueblo se sienten, discutan y decidan sobre las cuestiones más importantes para el país. Esto no ocurre con las segundas cámaras. Parece inevitable que, de vez en cuando, se cuestione su utilidad en aquellos lugares donde existen, excepto en los Estados federales donde el bicameralismo está considerado como un rasgo esencial del diseño constitucional. Esta cuestión no se plantea en sentido inverso. El debate de la opinión pública o de los partidos políticos sobre la conveniencia de adoptar un parlamento bicameral no es tan frecuente en los países unicamerales. Sólo en contadas ocasiones, en contextos de crítica al funcionamiento real del sistema político (en concreto, del Parlamento) puede aflorar en la opinión pública la reivindicación de un régimen bicameral, a pesar de que lo más frecuente es que estos sistemas unicamerales hayan conocido segundas cámaras a lo largo de su historia constitucional. La segunda cámara se enfrenta a una serie de objeciones recurrentes, que se enumeran y desarrollan a continuación.

21. La *objeción democrática*: la mera existencia de una segunda cámara, a menos que su elección dependa de la representación popular, puede suscitar dudas en el plano democrático. Si ya existe una cámara que representa al pueblo ¿por qué habría de crearse una en concreto en defensa de otros intereses? ¿Acaso no es suficiente la representación que ofrece la primera cámara? Se ha llegado a aducir que una segunda cámara es bien fútil (si actúa de acuerdo con la Cámara Baja) o bien perjudicial (si trata de imponerse a la voluntad popular expresada por la Cámara Baja).<sup>16</sup> Según este

---

<sup>14</sup> Coakley, J., *The strange revival of bicameralism*. Journal of Legislative Studies 20(4), 2014.

<sup>15</sup> Lijphart, A., *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*, New Haven, Yale University Press, 1992; Russell, M., *Rethinking bicameral strength: a three-dimensional approach*, The Journal of Legislative Studies, 19/3, 2013.

<sup>16</sup> Se atribuye tanto a Sieyès como a Bentham. Véase Bentham, *Theory of Second Chambers*, Lewis Rockow, The American Political Science Review, Vol. 22, No. 3 (agosto 1928), pp. 577-578; David Fisk, *Superfluous or Mischievous: Evaluating the Determinants of Government Defeats in Second Chambers*,

argumento, dado que la Ley es la voluntad del pueblo y que el pueblo no puede albergar simultáneamente dos voluntades diferentes sobre el mismo tema, el poder legislativo que lo representa ha de estar también unificado.<sup>17</sup>

22. La *objeción de la duplicidad*: es relativamente habitual que la segunda cámara se rija por directrices partidistas. Sus miembros únicamente representan y defienden los intereses políticos establecidos por los partidos. Así pues, se limita a replicar los debates de la Cámara Baja sin contribuir de manera sustancial al procedimiento parlamentario<sup>18</sup> y, cuando las mayorías políticas de las dos cámaras no convergen, pueden surgir problemas de responsabilidad democrática. Esta objeción se suele plantear sistemáticamente cuando la segunda cámara se elige por representación popular, especialmente en los casos de bicameralismo perfecto.<sup>19</sup>

23. La *objeción del retraso/bloqueo*: la duplicidad de los procedimientos parlamentarios retrasa la toma de decisiones, ya que el proceso legislativo se vuelve más difícil y aparatoso y menos rápido y eficaz. Cuando las segundas cámaras tienen un gran peso, pueden llegar a bloquear el sistema ejerciendo su derecho de veto, sobre todo si lo utilizan de forma sesgada.

24. La *objeción económica*: las segundas cámaras no solo duplican los procedimientos, sino que también aumentan los costes de la actividad parlamentaria.

25. La *objeción de la heterogeneidad*: es común que las segundas cámaras estén diseñadas para representar a entidades territoriales que no son homogéneas entre sí: regiones especiales y ordinarias; regiones y gobiernos locales; regiones, grupos étnicos y minorías lingüísticas; o incluso grupos infrarrepresentados en la Cámara Baja. Pero incluso en segundas cámaras homogéneas que representan regiones o Estados (*Länder*) de idéntica naturaleza y competencias, los territorios presenta notables diferencias de tamaño o población.

26. La *objeción de los nuevos modelos institucionales*: se puede sortear las dificultades que encuentran las segundas cámaras para representar intereses específicos y diversos utilizando otros diseños institucionales más eficaces sin recurrir al bicameralismo diletante. Lo mismo se aplica a las funciones técnicas que se les atribuyen. Dicho de otro modo, las funciones de la segunda cámara puede desempeñarlas otro órgano más adecuado y no tan oneroso en términos económicos, de responsabilidad política y de riesgos para la oportuna toma de decisiones.

---

Legislative Studies Quarterly, Vol. 36, No. 2 (mayo 2011), p. 231.

<sup>17</sup> Véase, por ejemplo, Yves Mény, *Government and Politics in Western Europe. Britain, France, Italy, West Germany*. New York – Oxford University Press, 1991, p. 157. El argumento se suele atribuir al famoso panfleto de Sieyès *Qu'est-ce que le tiers état?* Paris, 1789. Para la versión en inglés, véase Emmanuel Joseph Sieyès, *Political Writings*, Hackett Publishing Company, Indiana/Cambridge, 2003, pp. 92-162.

<sup>18</sup> Esta fue una objeción habitual al bicameralismo checoslovaco entre las dos guerras mundiales. El sistema de elección de ambas cámaras era el mismo, con la presunción constitucional de que cada cámara sería elegida en un momento diferente (sus mandatos diferían: 6 años para la Cámara de Diputados y 8 años para el Senado); en la práctica, la Cámara Alta se solía disolver antes para poder celebrar las elecciones simultáneamente. En consecuencia, tenían una composición casi idéntica en términos de representación de los partidos políticos.

<sup>19</sup> Véase Italia, por ejemplo. Del cuestionario: Ambas cámaras tienen la misma composición. Una es el reflejo de la otra a menor escala, con pequeñas diferencias. En términos de poderes y competencias, el Parlamentarismo italiano es perfectamente simétrico y ambas cámaras gozan del mismo estatus. En los últimos años, el sistema bicameral se ha vuelto sumamente problemático y, de hecho, en la práctica funciona como un «unicameralismo alternativo»: las decisiones se toman en una cámara, ya sea el Senado o la Cámara de Diputados, mientras que la otra se limita a confirmar la decisión.

### C. Argumentos a favor del bicameralismo

27. Si bien puede adoptar distintas formas<sup>20</sup>, el bicameralismo sigue siendo una práctica muy extendida<sup>21</sup>. La elección de cada país depende de su historia, de la trayectoria de su sociedad política, del lugar y el poder de la oposición y, sobre todo, de la incidencia que hayan tenido las transformaciones del propio Estado: al atribuir amplias competencias a los territorios, en la práctica han influido sensiblemente en las prerrogativas de las segundas cámaras.<sup>22</sup> No obstante, persisten algunas funciones o argumentos que apuntan que el bicameralismo sigue vivo y coleando. A continuación se enumeran los elementos que intervienen a la hora de determinar la necesidad o la preferencia por un sistema bicameral o que contribuyen a su éxito, sin olvidar que cada una de estas cualidades puede contener en sí misma su contraparte.

28. *La percepción como valor añadido.* Las segundas cámaras han de ser percibidas como legítimas por la opinión pública<sup>23</sup> en la medida en que desempeñan funciones esenciales y de gran utilidad para el orden constitucional. Es decir, se han de justificar basándose en el valor añadido que pueden aportar al sistema político. Este valor añadido resulta de las funciones que la Constitución atribuye a la segunda cámara, de manera expresa o tácita, y cuya importancia relativa puede variar.

29. *Función de contrapeso.* Uno de los principales objetivos de las segundas cámaras es servir de contrapeso al orden constitucional, especialmente en el seno del propio poder legislativo. Se trata de un fin crucial por cuanto ejerce, ante todo, un control de la Cámara Baja, que representa al pueblo. Es probablemente debido a esta función de división interna del poder legislativo que se suele adoptar un Parlamento bicameral. Es decir, la razón principal para instituir una segunda cámara «es el efecto perjudicial que produce en todo depositario del poder, sea un individuo o una asamblea, el sentimiento de ser el único soberano».<sup>24</sup> Esta función explica que la atribución más habitual de las segundas cámaras sea la de imponer un veto (definitivo o suspensivo) sobre las decisiones tomadas por la Cámara Baja. Frente al bloque mayoritario, especialmente en el caso de los sistemas parlamentarios, la segunda cámara puede actuar como contrapeso y contrapoder, erigiéndose en defensora de las libertades públicas (Senado francés) y actuando como garante del pacto fundamental en los procesos de revisión constitucional (Alemania, Estados Unidos, Chequia, etc.). En función del modelo constitucional, la segunda cámara también puede ejercer un control adicional sobre el

---

<sup>20</sup> Bicameralismo unitario clásico o bicameralismo estructural federal, Cámara Alta de tipo Consejo con mandato imperativo (Alemania) o de tipo Senado con mandato representativo (Francia), bicameralismo simétrico o asimétrico, instancia de federalismo cooperativo o medio de regulación del sistema parlamentario.

<sup>21</sup> «La decisión de reunir por primera vez a los presidentes de todos los Senados y segundas cámaras del mundo en la primavera del 2000 no respondía al mero deseo de celebrar con especial solemnidad una fecha emblemática. Resultaba necesario, en efecto, una vez constatado el importante resurgimiento del bicameralismo en los Parlamentos contemporáneos. Esta observación se basa en una serie de hechos básicos y objetivos: a principios de los años 70, unos 45 países tenían un sistema bicameral, pero hoy en día ese número ha aumentado a más de 80, y muchos se plantean dotarse de un Senado o han decidido hacerlo sin que se haya constituido aún la Cámara. Es más, lejos de ser una «anomalía», el bicameralismo es actualmente el sistema parlamentario bajo el que vive la mayor parte de la población del planeta y el elegido por los Estados de mayor poder económico: de los quince países del mundo con mayor producto interior bruto, solo dos (la República Popular China y Corea del Sur) tienen un parlamento unicameral». *Le bicamérisme dans le monde : situation et perspectives*, La Galaxie Senat, [www.senat.fr](http://www.senat.fr).

<sup>22</sup> «Este fenómeno de transformación del Estado, que se traduce en la transferencia de gran parte del poder legislativo del Parlamento nacional a las Asambleas de las entidades federadas y la consiguiente reducción de la segunda cámara a un papel secundario, se da también en los Estados regionales (España, Italia o Reino Unido)». Portelli Hugues, *Bicamérisme ou pouvoir régional*, *Pouvoirs*, 2016/4 (No. 159), pp. 101-108.

<sup>23</sup> Meg Russell, *The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived*, 11 julio 2013, pp. 228– 257.

<sup>24</sup> John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, Harper & Brothers, Nueva York, 1862.



ejecutivo en aras de la separación de poderes y el sistema de pesos y contrapesos.

30. *Representación territorial.* Tanto para los estados federados en el caso de un Estado federal como para las provincias, regiones o comunidades en el caso de Estados unitarios descentralizados o regionales, la participación en la toma de decisiones es un argumento fundamental para justificar el bicameralismo entre los Estados miembros de la Comisión de Venecia. Las segundas cámaras pueden estar destinadas a representar los intereses territoriales en los Estados regionales o unitarios (incluso en algunas federaciones en las que no tienen por objeto representar a los estados miembros) para equilibrar la representación popular de la Cámara Baja. Así, participan en los asuntos legislativos, ejecutivos, constitucionales y financieros y defienden los intereses locales en todo proceso de toma de decisiones. En un Estado federal, es el *quid pro quo* de la cesión de soberanía al gobierno federal (Estados Unidos, Suiza, Alemania). Las segundas cámaras son un rasgo fundamental del federalismo, a través de las cuales los estados miembros participan en el Parlamento federal. Por otro lado, la segunda cámara sirve de contrapeso a los poderes conferidos a otros órganos federales, no solo a la Cámara Baja. En los Estados regionales, es una forma de preservar la unidad garantizando el mayor grado de autonomía posible (España, Italia).

31. *Representación de otros intereses que no tienen cabida en la Cámara Baja.* Una de las principales justificaciones actuales del modelo bicameral es que permite equilibrar diferentes intereses a nivel institucional. Inicialmente conservadora (Reino Unido, Francia) y presuntamente destinada a atenuar la voz del pueblo, la segunda cámara puede revestir otra función, tribunicia e inclusiva,<sup>25</sup> al integrar grupos que la primera no tiene en cuenta, como ciertas profesiones, la juventud, la diáspora y las cámaras profesionales (Eslovenia, Irlanda, Marruecos<sup>26</sup>) o al canalizar la representación de intereses diversos de índole lingüística, étnica, religiosa, etc. (Bosnia y Herzegovina,<sup>27</sup> Canadá). Incluir estos intereses es de utilidad a la hora de formar una «segunda opinión» que no sea idéntica a la de la Cámara Baja y que permita una representación más acertada del interés nacional.

---

<sup>25</sup> Numerosos Estados están inmersos en procesos de democratización o de profundización del Estado de derecho que, para prosperar, requieren la implicación de sectores nacionales que, de forma espontánea y por razones muy diversas, tienden a no participar. El bicameralismo asume esta función integradora y estabilizadora de un proceso de transición que es la clave del éxito de la democratización.

<sup>26</sup> Adoptado en 1962 y seguidamente abandonado antes de su restablecimiento en 1996, el bicameralismo marroquí constituye un ejemplo interesante desde el punto de vista del derecho y de la ciencia política, ya que plantea interrogantes sobre su aparición, posterior desaparición y, al fin, su reinstauración. Cabe preguntarse si, en el fondo, no está narrando la historia de la relación entre el poder real y el poder representativo. ¿Acaso no desempeñan un papel de apoyo al régimen esos dos tercios, luego el tercio en un modelo unicameral y posteriormente la opción bicameral con una segunda cámara elegida indirectamente (Leveau Remy, *Le fellah marocain, défenseur du trône*, Collection [Références](#), [Presses de Sciences Po](#), 1985, p. 300), como siempre hicieron al principio las segundas cámaras de los Estados unitarios, refrenando los resultados de la cámara popular y bloqueando las reformas progresistas (véanse a este respecto las reticencias históricas del Senado francés con respecto a las vacaciones pagadas, el impuesto sobre la renta y el sufragio femenino)? ¿O son puntos neurálgicos para la recolocación de las élites, como afirmó un observador informado? Según este, «en Marruecos, tenemos un bicameralismo societario, de distinta naturaleza al de tipo aristocrático (la Cámara de los Lores en Gran Bretaña) o político que prevalece sobre todo en los Estados federales. Reúne a representantes de diferentes élites vinculadas al pluralismo social y tiene un lugar y una legitimidad que no tienen nada que ver con el Consejo Económico y Social, que no tiene poderes legislativos, sino que su función es meramente consultiva. No se trata ni de un «lastre» ni de un «lujo», sino de una condición necesaria para consolidar la democracia parlamentaria. Corresponde a los partidos aprovechar plenamente esta oportunidad velando por una mejor selección de sus propios candidatos». (Sehimi Mustapha, *Débat sur l'utilité du bicaméralisme*, Maroc hebdo, 8 de octubre de 2015; Mohamed Madani no comparte esta opinión y, de hecho, sostiene que «el bicameralismo fue profundamente aristocrático en su contenido social; era el bicameralismo de las zaouias y las chorfas» en Mohamed Madani, *Le bicaméralisme, un projet héritage*, forum politique, Fondation A. Bouabid, 1999, p.47).

<sup>27</sup> Conviene señalar la dificultad de establecer comparaciones en el caso de Bosnia y Herzegovina debido a la singularidad de su régimen, fruto de los acuerdos internacionales para poner fin a la guerra.

32. *Regular las tensiones en el seno de la comunidad.* Las transiciones políticas suelen ir acompañadas de una serie de mecanismos normativos pertinentes (nuevos procesos electorales, justicia transicional, mediación, una renovación de la Constitución), y este conjunto de herramientas se puede completar a través de la descentralización y el bicameralismo. Aunque muchos países de Europa del Este mostraron su rechazo este sistema durante las transiciones democráticas,<sup>28</sup> otros consideraron adoptarlo como una solución para frenar y prevenir los conflictos políticos. Bélgica no es ajena a esta problemática, ya que incluso en las crisis políticas más graves, la territorialización de los procesos de toma de decisiones ha favorecido la resiliencia.

33. *Función de reflexión (moderación).* Una de las virtudes de la Cámara Alta es que puede poner freno a las medidas legislativas precipitadas y poco meditadas, dar tiempo a una reflexión más profunda y sobria y cumplir la función esencial de contrapeso de la acción política, dado que constituye un foro que favorece una mayor diversidad de puntos de vista y aportaciones al producto legislativo. «Ante la fogosidad de los representantes directos de la nación, quizá sea prudente tener en cuenta la voz de los ancianos, de la población rural, de los expertos y del electorado, que impondrán el debate, el intercambio de argumentos y la ley más prudente. La búsqueda de consenso es un factor de estabilidad».<sup>29</sup> Como ya señaló la Comisión de Venecia: «Las segundas cámaras suelen caracterizarse por ser la expresión de una especial dosis de sensatez, equilibrio y pericia».<sup>30</sup>

34. *Función técnica: perfeccionar la legislación.* La Comisión de Venecia ha observado que el bicameralismo constituye una garantía de eficacia, dado que contribuye a la calidad de la producción normativa y que las segundas cámaras han contribuido notablemente a los procesos legislativos.<sup>31</sup> También se ha argumentado que la inflación legislativa, junto con «la creciente complejidad y el carácter técnico de los problemas», y la rápida expansión del campo del derecho y la legislación «justifican la intervención de una segunda cámara encargada tanto de examinar los proyectos de ley desde un nuevo ángulo como de revisar los textos aprobados por la otra cámara».<sup>32</sup>

35. *Función de salvaguardia constitucional.* Algunas de las características comunes de las segundas cámaras en los Estados miembros de la Comisión de Venecia apuntan a que estas desempeñan un papel de salvaguardia constitucional a la hora de abordar cuestiones delicadas desde el punto de vista jurídico o político. Por tanto, la segunda cámara desempeña un papel destacado (casi siempre simétrico y a veces con mayor peso respecto a la Cámara Baja) en los procedimientos de reforma constitucional; en la toma de decisiones sobre tratados de integración supranacional o de carácter cuasiconstitucional; en el nombramiento de altos cargos; en las competencias relativas a la jefatura de Estado ( en particular, los procedimientos de destitución en los Estados presidencialistas, pero también en lo que atañe a actos simbólicos vinculados a las monarquías), etc. La salvaguarda de estas funciones radica en la necesidad de que la segunda cámara preste su consentimiento para modificar su posición constitucional y sus competencias. La abolición del Senado (especialmente en los Estados federales) suele considerarse una reforma integral de la Constitución y normalmente requiere el

---

<sup>28</sup> Ucrania, Eslovaquia, Serbia, Montenegro, Macedonia, Moldavia, Lituania, Hungría, Georgia, Estonia, Croacia, Azerbaiyán, Armenia, Albania, Bulgaria, Letonia, Kosovo, Kirguistán.

<sup>29</sup> Larcher Gérard, *Le Sénat et le bicamérisme, garants de la démocratie*, Les Cahiers Portalis 2017/1 (N° 4), pp. 9-18.

<sup>30</sup> Patrice Gélard, [CDL\(2006\)059rev](#), *Report on Second Chambers in Europe, "Parliamentary complexity or democratic necessity?"*, párr. 40; Comisión de Venecia [CDL-AD\(2022\)004](#), Chile - Opinion on the drafting and adoption of a new Constitution, párr. 37.

<sup>31</sup> Patrice Gélard, [CDL\(2006\)059rev](#), *op. cit.*, párr. 40 y Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2022\)004](#), *op. cit.*, párr. 37.

<sup>32</sup> Célestin Keutcha Tchpnga, *Droit constitutionnel et conflits politiques dans les États francophones d'Afrique noire*, [Revue française de droit constitutionnel](#), 2005/3 (n° 63), pp. 451-491.

consentimiento de los estados miembros (e incluso una representación equitativa de los estados en el senado, como ocurre en Estados Unidos).

36. *Función de continuidad y estabilidad:* Por su composición y por la duración de los mandatos de sus miembros, las segundas cámaras se convierten en agentes de continuidad y estabilidad del sistema político, en contraste con las renovaciones generales de la Cámara Baja. Tienen la capacidad de compensar, en cualquier momento, las transformaciones radicales derivadas de fuertes cambios en las mayorías políticas. Por este motivo, son las más adecuadas para representar la continuidad y la permanencia del Estado, para tratar con la jefatura de este al mismo nivel que la Cámara Baja o para desempeñar el papel de moderador con respecto a las decisiones constitucionales fundamentales. Además, ello contribuye a fomentar la confianza de la ciudadanía y de otros Estados.

37. Para finalizar, y al margen de los modelos tradicionales de argumentación citados, es importante subrayar que el sistema bicameral contribuye a acercar la democracia a la ciudadanía y a impulsar los procesos participativos. De hecho, los modelos bicamerales tienen el potencial para seguir desarrollándose y dar voz a aquellos grupos de la sociedad (por ejemplo, minorías étnicas o lingüísticas, mujeres, personas con discapacidad, etc.) que no están adecuadamente representados en un sistema estrictamente mayoritario.<sup>33</sup>

### **III. Clasificación de las segundas cámaras**

#### **A. Tipos de segundas cámaras**

38. En la actualidad, 24 de los 61 Estados miembros de la Comisión de Venecia (40%)<sup>34</sup> tienen un sistema parlamentario bicameral, es decir, una legislatura compuesta por dos cámaras.

39. Las segundas cámaras de los sistemas parlamentarios de los Estados miembros de la Comisión de Venecia varían mucho en cuanto a su composición, competencias y métodos de trabajo. Para comprender mejor su papel en los sistemas políticos y constitucionales modernos y su funcionamiento, resulta útil clasificarlas.

40. Las siguientes subsecciones tratarán de las segundas cámaras, clasificadas según:

- su composición y su representatividad resultante;
- el método de selección de sus miembros, y
- sus poderes.

41. La próxima sección analizará su relación con la cámara baja.

#### **1. Composición y representatividad de las segundas cámaras**

##### **a. Segundas cámaras federales**

42. En las federaciones, la razón principal para elegir un sistema bicameral se deriva de la forma en que nacieron los Estados correspondientes: la unión de estados

---

<sup>33</sup> Véase, por ejemplo, la respuesta de Bélgica al cuestionario respecto al debate sobre la «democracia participativa».

<sup>34</sup> Alemania, Argelia, Austria, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Canadá, Chequia, Chile, Eslovenia, España, Estados Unidos, Francia, Irlanda, Italia, Kazajistán, Marruecos, México, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, Rumanía, Suiza y Túnez.

preexistentes que conservaban una soberanía residual a través de su participación paritaria en una segunda cámara (ya fuera un senado, como en Estados Unidos, o un *consejo/Rat* en el Sacro Imperio Romano Germánico). Así pues, las segundas cámaras y el poder que se les confería eran residuos contractuales,<sup>35</sup> en aquellas federaciones que tenían su origen en confederaciones anteriores.

43. Nacido de la agregación (Estados Unidos) o de la desconcentración (Bélgica), el fundamento del bicameralismo en los Estados federados reside en el compromiso entre unidad y diversidad y en la búsqueda de un equilibrio entre cohesión y autogobierno.

44. La representación y la participación de las unidades constitutivas o de los estados federados en la toma de decisiones federales y en el ejercicio del poder a nivel federal se realiza también a través de otros órganos constitucionales (ejecutivos o judiciales), pero lo más característico es que tenga lugar en la cámara alta del poder legislativo federal.

45. Mientras que las primeras cámaras o asambleas, como la Cámara de los Comunes o Cámara de Representantes, han tendido a basarse en el principio de representación por población, la cámara alta o segunda cámara se ha diseñado normalmente para garantizar que las provincias o estados más pequeños tengan más peso y, por tanto, una voz más fuerte.<sup>36</sup>

46. Existen dos tipos de representación de las unidades constitutivas en las cámaras altas federales. El principio de representación igual de los estados desiguales significa que los estados federados tienen una representación igual en la segunda cámara, independientemente de su tamaño o de otros factores. Es decir, cada unidad constituyente envía el mismo número de delegados a la segunda cámara de la legislatura federal (Brasil, Estados Unidos y, parcialmente, Suiza. Para más detalles, véase más adelante la sección sobre los métodos de elección). La igualdad de representación legislativa de los estados constituyentes se basa en el concepto de federalismo de los siglos XVIII y XIX, que consideraba al poder legislativo como la rama superior entre los poderes estatales y, por tanto, veía en la representación parlamentaria la garantía más sólida de la soberanía de las unidades constituyentes. La representación paritaria de las partes constituyentes en la cámara alta no sólo se basa en la tradición, sino que también sirve para compensar el desequilibrio territorial reflejado en la composición de la cámara baja, donde, debido al sufragio universal, los estados federados más poblados están sobrerrepresentados.

47. La representación ponderada de las unidades constitutivas es el otro principio generalizado de las legislaturas federales. Según este principio, los estados federados envían miembros a la cámara alta del parlamento en proporción a su población. Por ejemplo, según la Constitución Federal alemana, en el *Bundesrat* (Consejo Federal) alemán "[C]ada *Land* tendrá al menos tres votos; los *Länder* con más de dos millones de habitantes tendrán cuatro, los *Länder* con más de seis millones de habitantes cinco

---

<sup>35</sup> Antonio La Pergola, *Residui contrattualistici e struttura federale nell'ordinamento degli Stati Uniti*, Milán, 1969.

<sup>36</sup> "La esencia de los sistemas federales como sistemas políticos es que se pretende que no se basen únicamente en principios mayoritarios, sino en el reconocimiento y la representación de la diversidad. Esto se ha traducido casi invariablemente en las instituciones de la legislatura federal en una primera cámara mayoritaria y una representación no mayoritaria de los intereses regionales en la segunda cámara." Ronald L. Watts, *Bicameralism in Federal Parliamentary Systems*, en *Protecting Canadian Democracy-The Senate You Never Knew*, editado por Serge Joyal, McGill-Queen's University Press, 2003, página 69. Véase también la sucinta observación de David E. Smith: "Federalismo y bicameralismo van de la mano. Pocos sistemas federales no son bicamerales, y ninguno de ellos es una gran federación". En Smith, *Bicameralism: A Concept in Search of a Theory*, en *The Canadian Senate in Bicameral Perspective*, University of Toronto Press, 2006, página 89.

y los *Länder* con más de siete millones de habitantes seis votos",<sup>37</sup> y los *Länder* pueden designar tantos miembros como votos tengan. La composición del *Bundesrat* austriaco (Consejo Federal) es aún más proporcional, ya que el *Land* más grande tiene 12 miembros en la segunda cámara, mientras que cada *Land* tiene derecho a una representación mínima de tres. Sin embargo, para evitar que los *Länder* con gran población adquieran una influencia decisiva en la cámara alta, no se suele aplicar una proporcionalidad estricta, sino que se utiliza la "representación ponderada", en la que las unidades constitutivas más grandes tienen más escaños que las pequeñas.

48. También existen *sistemas mixtos*. Por ejemplo, en México coexisten en el sistema electoral del Senado el principio de mayoría, el principio de primera minoría y la representación proporcional. En Bélgica y Bosnia y Herzegovina, la representación de los miembros combina la representación de las entidades y criterios étnicos/lingüísticos.<sup>38</sup>

49. Por último, en Canadá puede observarse un caso especial de segunda cámara, en una federación que, en cierta medida, sigue la tradición de Westminster. Sus miembros son nombrados por el Gobernador General, asesorado por el primer ministro federal, sobre una base territorial regional que refleja generalmente las provincias y territorios que constituyen la federación.

#### **b. Segundas cámaras de estados regionales (y descentralizados)**

50. La representación de los intereses territoriales en una cámara alta también se da en los denominados Estados "regionales" o "descentralizados". Francia, Italia, España, los Países Bajos y, con el aumento de la descentralización, el Reino Unido, suelen incluirse en esta categoría (al igual que Bélgica hasta la reforma constitucional de 1993 que lo convirtió en un Estado federal) porque sus regiones ("naciones" en el Reino Unido, o "comunidades autónomas" en España), que son unidades territoriales más grandes dentro del Estado, tienen un estatuto constitucional y administrativo especial que incluye su poder legislativo y ejecutivo autónomo provincial (regional). Con la creciente regionalización, algunos Estados regionales (principalmente España e Italia) pueden considerarse una transición entre las estructuras estatales unitarias y federales.

51. En estos países, la autonomía regional, la estructura y el funcionamiento de las instituciones autónomas son, en cierta medida, similares a las de los estados federados, con la diferencia fundamental de que no tienen constituciones. De hecho, una de las diferencias más comunes entre un estado federado y un ente territorial descentralizado o regionalizado radica en que este último no tiene poder constituyente porque deriva sus competencias de la Constitución nacional.

52. Merece la pena subrayar que en algunos casos de creciente descentralización de las competencias legislativas a las regiones (Italia, España, Reino Unido) se prevé constitucionalmente una segunda cámara, pero no está diseñada principalmente para representar los intereses territoriales de los componentes en los que se dividen los Estados (Regioni, Comunidades Autónomas y Naciones, respectivamente). Así pues, no todos los países descentralizados (en particular los que tienen competencias legislativas relevantes) disponen de una segunda cámara legislativa concebida principalmente para representar los intereses territoriales.

---

<sup>37</sup> Ley Fundamental, artículo 51 (2).

<sup>38</sup> En Bosnia y Herzegovina, diez miembros son elegidos por la federación (cinco croatas y cinco bosnios) y cinco por la República Srpska (cinco serbios). Mientras que en Bélgica, 29 senadores son elegidos por el Parlamento flamenco, diez senadores por el Parlamento de la Comunidad francesa, ocho por el Parlamento valón, dos senadores por el grupo francófono del Parlamento de Bruselas y un senador por el Parlamento de la comunidad germanófona.

53. Cabe señalar que, formalmente, los países descentralizados son Estados unitarios (es decir, no federales), con dos formas de representación de los intereses territoriales en sus segundas cámaras parlamentarias. Se puede distinguir entre las cámaras altas que representan los intereses territoriales en general, y las que dan voz al autogobierno (regional, provincial) de esas unidades territoriales mediante la selección de miembros por elección indirecta sobre bases regionales/provinciales/locales. La representación de los intereses territoriales en general (es decir, la población de las unidades constitutivas) da lugar a las cámaras altas de representación popular (véase más abajo).

54. Los Estados unitarios africanos que son miembros de la Comisión de Venecia han optado por la descentralización, o incluso la regionalización, en mayor o menor medida, y lo han hecho con segundas cámaras territoriales de sufragio indirecto. Este es el caso de Marruecos,<sup>39</sup> Argelia<sup>40</sup> y Túnez.<sup>41</sup>

### **c. Segundas cámaras basadas en la representación popular**

55. Estas segundas cámaras se eligen, al menos en gran parte, de la misma forma que las cámaras bajas, es decir, por sufragio universal, igual, directo y secreto. En consecuencia, la política partidista desempeña un papel dominante en el funcionamiento de estas cámaras altas, lo que no excluye, sin embargo, la representación de intereses particulares.

56. Este grupo incluye el Senado italiano y, basada en gran medida en la representación popular, la segunda cámara de las Cortes españolas. Entre los países poscomunistas, este tipo de senado se estableció en Rumanía y en República Checa.<sup>42</sup> En Rumanía,

---

<sup>39</sup> Constitución del Reino de Marruecos, 2011, art. 63: "La Cámara de Consejeros se compone de un mínimo de 90 y un máximo de 120 miembros, elegidos por sufragio universal indirecto para un mandato de seis años, de la siguiente manera - tres quintas partes de los miembros en representación de las entidades locales. Este número se distribuye entre las regiones del Reino, en proporción a sus poblaciones respectivas y observando la equidad entre las regiones. El tercio reservado a la región es elegido a nivel de cada región por el Consejo Regional de entre sus miembros. Dos quintas partes de los miembros elegidos en cada región por colegios electorales compuestos por representantes elegidos de las cámaras profesionales y organizaciones patronales más representativas, y miembros elegidos a nivel nacional por un colegio electoral compuesto por representantes de los trabajadores.

<sup>40</sup> Constitución de Argelia, 2020, art. 121: "Los miembros de la Asamblea Nacional Popular son elegidos por sufragio universal directo y secreto. Dos tercios (2/3) de los miembros del Consejo de la Nación son elegidos por sufragio indirecto y secreto, a razón de dos escaños por wilaya, entre los miembros de las Asambleas Populares Comunes y los miembros de las Asambleas Populares de las wilayas. Un tercio (1/3) de los miembros del Consejo de la Nación será designado por el Presidente de la República entre personalidades nacionales y expertos en los ámbitos científico, profesional, económico y social".

<sup>41</sup> Constitución de Túnez, 2022: art. 81(2): "El Consejo Nacional de Regiones y Distritos. El Consejo Nacional de Regiones y Distritos está compuesto por diputados elegidos por las regiones y distritos. Los miembros de cada consejo regional elegirán entre ellos a tres miembros para representar a sus regiones en el Consejo Nacional de Regiones y Distritos. Los miembros electos de los consejos regionales de cada circunscripción eligen a uno de ellos para representar a la circunscripción en el Consejo Nacional de Regiones y Circunscripciones. El diputado representante de la circunscripción es sustituido en las condiciones previstas por la ley electoral". Esta disposición debe relativizarse, dado que la nueva Constitución suprimió la noción de poder legislativo limitándolo a una función.

<sup>42</sup> En ambos países, la introducción de un sistema bicameral fue muy controvertida, con el resultado de que en República Checa, por ejemplo, los miembros del Senado no fueron elegidos hasta el otoño de 1996, tres años después de la introducción formal del bicameralismo con la nueva constitución para la República Checa independiente, tras la disolución de Checoslovaquia. En ambos países, los defensores del sistema bicameral han invocado sobre todo los consabidos argumentos de seguir su tradición (precomunista) o los viejos modelos europeos y hacer más sólida la legislación. Por supuesto, también hubo consideraciones políticas ligadas a situaciones específicas. Por ejemplo, durante el diseño constitucional, se extendió la opinión de que la verdadera razón de la creación del Senado checo era encontrar un lugar adecuado para los antiguos miembros de la Cámara Alta checoslovaca, proporcionándoles nuevos cargos políticos. Milos Calda-Mark Gillis, República Checa. ¿Es la ilegitimidad legislativa el precio de la eficacia política?, East European Constitutional Review 2 (1995).

los miembros de ambas cámaras son elegidos directamente con arreglo al mismo sistema electoral. Es interesante la aplicación simultánea de variantes del principio de representación popular en República Checa. El Senado checo se crea por un sistema mayoritario de dos vueltas que, desde el punto de vista del sistema electoral, contrarresta el sistema proporcional de la Cámara de Diputados. También el *Senat* polaco y el Senado chileno entran en esta categoría de segundas cámaras.

57. En la mayoría de estos países (República Checa, Polonia, España) existen actualmente sistemas electorales mayoritarios para la selección de senadores por representación popular.

#### **d. Segundas cámaras basadas en otros principios organizativos**

58. El federalismo, la representación de los intereses territoriales y la representación popular son los principios organizativos más comunes de las segundas cámaras europeas. Además, también existen cámaras altas estructuradas según principios específicos o múltiples, que tienen una naturaleza representativa diferente a las discutidas hasta ahora.

59. Por ejemplo, se puede distinguir entre una persona como ciudadano y una persona en relación con las categorías a las que pertenece: profesiones, funciones, mujeres, jóvenes, diáspora, comunidades étnicas, lingüísticas y/o religiosas, etc. La segunda cámara es el espacio político en el que las voces de ciertas profesiones, clases sociales, etnias o categorías humanas insuficientemente representadas en la cámara baja se hacen oír como tales. Este reconocimiento de ciertas especificidades puede verse en el Reino Unido con el nombramiento de lores espirituales y lores temporales<sup>43</sup> (y varios métodos de selección y derechos diferentes), en la representación del corporativismo en Irlanda,<sup>44</sup> Marruecos<sup>45</sup> y Eslovenia,<sup>46</sup> y de comunidades étnicas y lingüísticas en

---

<sup>43</sup> <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/lords-spiritual-and-temporal/>.

<sup>44</sup> Los miembros del *Seanad Éireann*, la cámara alta del Parlamento irlandés, se eligen mediante una combinación de procesos de designación y elección. Hay 60 miembros del *Seanad*, de los cuales 43 son elegidos por diversos grupos y 6 por profesionistas de determinadas universidades. Los 11 miembros restantes son nombrados por el *Taoiseach* (Primer Ministro) de Irlanda. Los 43 miembros electos del *Seanad*, elegidos por cinco paneles especiales de candidatos (conocidos como paneles vocacionales), son elegidos por un electorado compuesto por miembros del *Dáil Éireann*, senadores salientes y miembros de los consejos de ciudades y condados. La presentación de candidaturas es restrictiva: sólo pueden hacerlo los miembros del Oireachtas y los órganos designados para ello. Cada uno de los cinco grupos está compuesto, en teoría, por personas que poseen conocimientos especiales o experiencia en uno de los cinco ámbitos específicos. En la práctica, los nominados son miembros de partidos, a menudo, aunque no siempre, candidatos fallidos o aspirantes al *Dáil*.

<sup>45</sup> En Marruecos, los miembros de la segunda cámara, llamada Cámara de Consejeros, son elegidos a nivel de cada región, por sufragio universal indirecto por colegios electorales, con 3/5 en representación de las colectividades locales y 2/5 en representación de las cámaras profesionales más representativas y de las organizaciones patronales y representantes de los trabajadores.

<sup>46</sup> De acuerdo con la Constitución eslovena, el Consejo Nacional representa a los grupos de interés sociales, económicos, profesionales y locales. Entre los 40 miembros del Consejo Nacional hay 22 representantes de los intereses locales, seis representantes de las actividades no comerciales, cuatro representantes de los empresarios y cuatro de los trabajadores, y cuatro representantes de los agricultores, la artesanía y las profesiones liberales. Según lo dispuesto en el artículo 96 de la Constitución, el Consejo Nacional incluye cuatro representantes de los empresarios, elegidos por ley por el electorado (electores), compuesto por representantes electos de la Cámara de Comercio y de las asociaciones patronales organizadas en el país. Cada cámara de comercio y organización patronal elige de entre sus miembros a un miembro del electorado por cada 10.000 asalariados.



Bosnia y Herzegovina<sup>47</sup> y Bélgica.<sup>48</sup>

60. El corporativismo sigue presente en la mayoría de las democracias modernas hasta cierto punto, pero incluso en los países en los que tiene mayor presencia (por ejemplo, en forma de asociación social en Austria y en el sistema del llamado pluralismo corporativista en el norte de Europa), se manifiesta especialmente en la representación de intereses políticos, más que como un principio institucional.

61. En algunos países (Argelia,<sup>49</sup> Kazajstán,<sup>50</sup> Italia<sup>51</sup>) se han combinado los intereses territoriales (elección indirecta sobre una base territorial) con los intereses presidenciales (nombramiento por la presidencia). En Italia<sup>52</sup> y en Francia,<sup>53</sup> los ciudadanos en el extranjero eligen a un determinado número de senadores. En Canadá, en los primeros años del Senado, se tendía a nombrar a abogados y otras élites profesionales. Con el tiempo, como resultado de una política de nombramientos progresista se ha conseguido una mayor diversidad, incluido un aumento del número de mujeres,<sup>54</sup> de miembros aborígenes, minorías lingüísticas, entre otras.

## 2. Métodos de elección o selección de los miembros de las segundas cámaras

62. Las segundas cámaras suelen tener menos miembros que las cámaras bajas, que siempre son elegidas por votación popular, en parte por su especial carácter representativo y en parte porque ayuda a tener una segunda reflexión más sobria sobre la legislación y posibilita un debate más fructífero. Suelen tener poderes más limitados que las primeras cámaras, lo que es especialmente importante cuando los desacuerdos entre las dos cámaras en la toma de decisiones parlamentarias se resuelven en última instancia en una sesión conjunta, en cuyo caso la cámara baja puede hacer valer su mayoría numérica.

---

<sup>47</sup> Los delegados en la Cámara de los Pueblos de la Asamblea Parlamentaria de Bosnia y Herzegovina son elegidos por sufragio indirecto. Los delegados designados croatas y bosnios de la Federación son elegidos por los delegados croatas y bosnios de la Cámara de los Pueblos de la Federación. Los delegados de la República Srpska son elegidos por la Asamblea Nacional de la República Srpska. Los delegados se eligen en función de la etnia.

<sup>48</sup> Constitución de Bélgica, 2023, Senadores de las entidades federadas: 29 Senadores designados por el Parlamento flamenco, 10 Senadores designados por el Parlamento de la Comunidad francesa, 8 Senadores designados por el Parlamento valón, 2 Senadores designados por el grupo francófono del Parlamento de Bruselas y un Senador delegado por el Parlamento de la Comunidad germanófona. Los escaños se asignan según un sistema de representación proporcional, basado en los resultados de las elecciones al Parlamento correspondiente. Los 10 senadores cooptados (4 francófonos y 6 neerlandófonos) son designados por los senadores francófonos/neerlandófonos de las entidades federadas. Los escaños se asignan según un sistema de representación proporcional, basado en los resultados de las elecciones a la Cámara de Representantes.

<sup>49</sup> Constitución Argelia, 2021, art. 121, párrafo 2: "Un tercio (1/3) de los miembros del Consejo de la Nación serán nombrados por el presidente de la República entre personalidades nacionales y expertos en los ámbitos científico, profesional, económico y social".

<sup>50</sup> Diez diputados del Senado son nombrados por el presidente de la República, cinco de ellos - a propuesta de la Asamblea del Pueblo de Kazajstán (cláusula 2, artículo 50 de la Constitución de la República de Kazajstán).

<sup>51</sup> En Italia, cinco miembros nombrados por el presidente de la República con carácter vitalicio (artículo 59 de la Constitución). Además, los antiguos presidentes de la República, una vez finalizado su mandato, son senadores natos vitalicios.

<sup>52</sup> Artículo 57 de la Constitución italiana: El Senado de la República se elige sobre una base regional, con excepción de los escaños asignados a la circunscripción de Ultramar. El número de senadores a elegir es de doscientos, cuatro de los cuales se eligen en la circunscripción de Ultramar.

<sup>53</sup> Constitución francesa, 1958, art. 24.5: Los franceses establecidos fuera de Francia están representados en la Asamblea Nacional y el Senado. La reforma constitucional de 2008 amplió su representación incluso a la Asamblea Nacional.

<sup>54</sup> En el famoso caso Edwards, el Comité Judicial del Consejo Privado dictaminó que las mujeres eran "personas cualificadas" en el sentido de las disposiciones de la Ley de la América del Norte Británica de 1867 y, por tanto, elegibles para ser nombradas senadoras.



63. Los miembros de la segunda cámara suelen ser elegidos de forma diferente a los de la cámara baja, debido a la diferencia de representatividad. Hay algunas excepciones a esta regla, como en Italia, donde los miembros del Senado se eligen con el mismo sistema electoral que los de la cámara baja.

64. Incluso cuando la composición de ambas cámaras se basa en la representación popular, existen diferencias en sus sistemas electorales o en las condiciones de votación. Además, puede haber una estrecha correlación entre el método de selección y el carácter representativo de la segunda cámara, pero no una correspondencia perfecta. Un mismo tipo de representación, en particular la representación de las unidades territoriales puede lograrse mediante varios métodos de selección diferentes.

65. Como ya se ha dicho, una cámara alta puede representar a la comunidad lingüística (Bélgica), a la comunidad nacional (Bosnia y Herzegovina), a regiones, provincias y territorios (Canadá, Eslovenia) o a grupos profesionales o de interés (Eslovenia). Mientras que la gran mayoría de las cámaras altas europeas están pensadas para representar a territorios o a algún grupo en particular,<sup>55</sup> algunas cámaras altas no están constituidas de esa manera, ya que su objetivo principal es salvaguardar el principio de pesos y contrapesos dentro del propio poder legislativo (por ejemplo, el Senado checo y el polaco).<sup>56</sup> Por lo tanto, los diferentes modelos de constitución de las cámaras altas se corresponden en gran medida con su finalidad y su papel en un sistema constitucional.<sup>57</sup> Existen cuatro formas de constitución de las cámaras altas: (a) elecciones directas, (b) elecciones indirectas, (c) nombramiento y (d) modelos mixtos.

<b>Elecciones directas</b>	<b>Elecciones indirectas</b>	<b>Nombramiento</b>	<b>Modelos mixtos</b>
República Checa	Austria	Alemania	Bélgica
Polonia	Francia	Canadá	Argelia
Italia	Bosnia y Herzegovina		Kazajstán
Suiza	Marruecos		Irlanda
México	Eslovenia		España
Rumanía	Países Bajos		Reino Unido
Estados Unidos	Túnez		
Chile			
Brasil			

*Tabla 1: Diferentes formas de constituir las cámaras altas*

#### **a. Elecciones directas**

66. Un método común para constituir una segunda cámara es la elección directa. Así, los representantes rinden cuentas a su electorado. Dado que en casi todas las segundas cámaras rige el principio del mandato libre, esta responsabilidad política sólo puede ejercerse a través de elecciones. Aunque las elecciones directas, en principio, proporcionan a la cámara alta el mismo grado de legitimidad democrática que a la cámara baja, los diferentes sistemas electorales y los diferentes plazos de las elecciones

<sup>55</sup> Paolo Passaglia, *Unicameralismo, bicameralismo, multicameralismo: Evolución y tendencias en Europa. Perspectivas sobre Federalismo*, 10.2 (2018), página 17.

<sup>56</sup> Petr Just y Jakub Charvát. *¿Las segundas cámaras parlamentarias como salvaguarda contra el retroceso democrático? Estudio de caso de los senados checo y polaco*. *Eastern Journal of European Studies* (2022).

<sup>57</sup> Véase, por ejemplo, Paolo Passaglia, *op. cit.*, páginas 10-15.

(en algunos casos combinados con una reelección parcial a intervalos regulares) podrían dar lugar a una percepción diferente de la legitimidad política (por ejemplo, los sistemas proporcionales se consideran generalmente como mejores medios para representar las diferentes orientaciones políticas existentes en la sociedad que los sistemas mayoritarios).<sup>58</sup>

67. Por ejemplo, en Polonia los 100 senadores son elegidos en circunscripciones uninominales, según un sistema de votación por mayoría simple en una sola vuelta. Del mismo modo, Brasil aplica un modelo de votación por mayoría simple cuando se renueva un tercio del Senado Federal. Sin embargo, cuando se eligen los dos tercios de la cámara alta, se vota una fórmula de candidatos en cada circunscripción, según un sistema de voto plural. Del mismo modo, los 81 miembros del Senado checo se eligen en circunscripciones uninominales. Sin embargo, a diferencia de Polonia y Brasil, República Checa aplica un sistema mayoritario de dos vueltas, con una semana entre la primera y la segunda. En Estados Unidos, los senadores se eligen en circunscripciones de doble escaño (dos por cada estado).

68. En Suiza, cada uno de los 26 cantones puede decidir el sistema electoral para los escaños que tienen en la elección de los miembros del Consejo de los Estados. Todos los cantones, excepto Neuchâtel y Jura, aplican un sistema electoral mayoritario. En cada cantón se eligen dos representantes en el Consejo de los Estados, excepto en un grupo de cantones muy pequeños (los llamados "semicantones") que sólo tienen un representante.

69. Por el contrario, en Italia, el Senado se constituye mediante un sistema de votación paralelo, en el que el 37 % de los escaños se asignan mediante votación por mayoría simple y el 63 % mediante representación proporcional; 196 senadores proceden de circunscripciones italianas y cuatro senadores son elegidos por ciudadanos italianos residentes en el extranjero. Además, hay un pequeño número de senadores vitalicios (*senatori a vita*), nombrados o *de oficio* (actualmente cinco).<sup>59</sup> En México, también existe un sistema de votación paralelo, en el que 64 miembros son elegidos por el principio de mayoría (dos por cada estado), 32 son elegidos por el principio de primera minoría<sup>60</sup> (uno por estado) y 32 son elegidos por representación proporcional.

70. En Rumanía, los miembros del Senado son elegidos por sufragio popular directo mediante representación proporcional de listas de partidos en 43 circunscripciones electorales. Del mismo modo, en Chile, los senadores son elegidos en 15 circunscripciones plurinominales basadas en la representación proporcional. Son elegidos por ocho años y se renuevan por mitad cada cuatro años.

71. Los sistemas electorales difieren también en la duración del mandato de los miembros de las cámaras altas. Los miembros de las cámaras altas pueden ser electos por cuatro años (Polonia, Rumanía y Suiza), cinco años (Italia), seis años (República Checa, México y Estados Unidos) y ocho años (Brasil). El Senado checo y el estadounidense aplican una regla de continuidad, ya que un tercio de los senadores se renueva cada dos años. También se introduce una regla de continuidad en el Senado Federal brasileño, donde la renovación de la representación se produce de manera alternada cada cuatro años, por uno y dos tercios. El mandato es de ocho años y no

---

<sup>58</sup> Paolo Passaglia, *op. cit.*, página 22.

<sup>59</sup> Senato della Repubblica, Senatori a vita, Disponible en: <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Attisen/SenatoriAVita.html>.

<sup>60</sup> Según el artículo 56 de la Constitución de México: "los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidaturas que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate".

coincide con el de la Cámara Baja. Del mismo modo, en México, el mandato de seis años del Senado no coincide con el mandato de tres años de la cámara baja.<sup>61</sup> El Senado mexicano no es un órgano continuo, ya que el Senado se sustituye de una sola vez cada seis años. En contraste, cuatro países tienen mandatos idénticos para los miembros de ambas cámaras (Italia, Polonia, Rumanía y Suiza).

País	Duración de la cámara alta (años)	Mandato de la cámara baja (años)	Norma de continuidad en las cámaras altas	Sistema de mayoría para las cámaras altas	Sistema proporcional para cámaras superiores	Sistema de votación paralela a ambas cámaras
República Checa	6	4	1/3 cada dos años	x		
Chile	8	4	1/2 cada cuatro años		x	
Italia	5	5	-			x
México	6	3	-			x
Polonia	4	4	-	x		
Rumanía	4	4	-		x	
Suiza	4	4	-	x		
Estados Unidos	6	2	1/3 cada dos años	x		
Brasil	8	4	Alternancia de 1/3 y 2/3 cada cuatro años	x		

Tabla 2: Sistemas electorales en los países que tienen voto directo en la cámara alta

72. En algunos países se ha debatido la modificación del modelo electoral o el abandono del voto directo. Por ejemplo, en Polonia, se ha recomendado cambiar el sistema mayoritario por un sistema proporcional o sustituir las elecciones por procedimientos de designación (por ejemplo, por parte de los gobiernos provinciales).<sup>62</sup>

### b. Elecciones indirectas

73. La Comisión de Venecia ha declarado anteriormente que, mientras que la elección directa de la asamblea legislativa nacional (y de los órganos representativos regionales o locales) es uno de los principales aspectos del patrimonio constitucional y democrático europeo, no es necesario que la segunda cámara de un sistema bicameral se elija por sufragio directo, para estar en consonancia con las normas europeas.<sup>63</sup> Así, "[e]l sufragio indirecto no es en sí mismo antidemocrático, pero debe basarse en normas claras y transparentes".<sup>64</sup>

<sup>61</sup> No obstante, cada seis años se celebran elecciones generales en las que se elige tanto al Senado como a la Cámara Baja.

<sup>62</sup> Kulas Bartłomiej, *Senado polaco - Cámara que necesita ser reformada*. Retos mundiales-Soluciones científicas II, 2020.

<sup>63</sup> Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2007\)007](#), Opinión sobre la convención sobre las normas de elecciones democráticas, derechos y libertades electorales en los Estados miembros de la comunidad de estados independientes, párrafo 38. 38.

<sup>64</sup> Patrice Gélard, [CDL-AD\(2006\)059rev](#), op. cit., párr. 32; y Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2022\)004](#), op.

74. En las elecciones indirectas, los miembros de las segundas cámaras son elegidos por las asambleas legislativas, los órganos deliberativos regionales o locales, los colegios electorales especiales o los gobiernos de las entidades constituyentes del Estado. En estos sistemas electorales, la cámara alta es responsable ante el órgano legislativo o ejecutivo que la ha elegido. En los Estados federales, éste es el método electoral dominante.

75. En Austria, por ejemplo, los miembros de la Cámara Alta (Consejo Federal) son elegidos indirectamente, por las asambleas legislativas de los Länder. Los escaños se distribuyen entre los *Länder* federales en proporción a su población, de modo que los *Länder* con menor población tienen derecho a tres y los de mayor población a 12 escaños.<sup>65</sup> Dado que los miembros del Consejo Federal son elegidos por las asambleas legislativas de los Länder para la duración de sus respectivos periodos legislativos, los miembros del Consejo Federal no se sustituyen todos a la vez, sino sucesivamente después de cada elección parlamentaria provincial.

76. Las elecciones indirectas también son aplicadas en países federales cuyo modelo electoral se construye sobre una base étnica. Por ejemplo, la Cámara de los Pueblos de la Asamblea Parlamentaria de Bosnia y Herzegovina está constituida por 5 delegados croatas y 5 bosnios (elegidos por los delegados croatas y bosnios de la Cámara de los Pueblos de la Federación) y 5 delegados de la República Srpska, que son elegidos por la Asamblea Nacional de la República Srpska.

77. Destacadamente, los Estados descentralizados y unitarios también tienen elecciones indirectas. En Francia, la mayoría de los senadores son elegidos por el colegio electoral de cada *département*, cuyos miembros son elegidos popularmente mediante un sistema de votación mixto (en parte mayoritario, en parte proporcional). Los miembros de los colegios electorales son elegidos por sistemas de votación diferentes en los territorios metropolitanos y de ultramar. El mandato de la cámara baja es de seis años y los miembros se renuevan por mitades cada tres años. Esto hace que la cámara alta funcione como un órgano permanente, distinto de la cámara baja, que se renueva cada cinco años.

78. En Marruecos, los miembros de la Cámara de Consejeros se eligen a nivel de cada región. Están compuestos por 72 representantes de las autoridades locales (regiones, municipios, prefecturas y provincias) y 48 representantes de las fuerzas económicas (cámaras profesionales (20), organizaciones profesionales de empresarios (8) y trabajadores (20). Todos ellos son sustituidos al mismo tiempo.

79. En los Países Bajos, los senadores son elegidos en listas por los miembros de los doce consejos provinciales y los cuatro colegios electorales de los Países Bajos Caribeños y los neerlandeses expatriados.

80. El Consejo Nacional de Eslovenia muestra un modelo similar que hace hincapié en la representación de diversos grupos de interés sociales, económicos, profesionales y locales. En el Consejo Nacional están representados diferentes grupos de interés (cuatro representantes de los empresarios, cuatro representantes de los trabajadores, cuatro representantes de los agricultores, artesanos y profesiones liberales, seis miembros de actividades no comerciales y 22 representantes de intereses locales). Esta composición convierte al Consejo Nacional en un híbrido entre cámara territorial y

---

cit., párr. 39.

<sup>65</sup> Cabe señalar que la proporcionalidad adecuada entre los estados federados se mantiene en la forma en que el número de miembros que deben delegar los *Länder* es determinado por el Presidente Federal tras cada censo general.

corporativista.<sup>66</sup>

País	Duración de la cámara alta (años)	Mandato de la cámara baja (años)	Regla de continuidad	Organismo electoral	Sistema proporcional	Sistema de votación paralelo
Austria	5-6	5	Elecciones parlamentarias provinciales	Parlamentos provinciales	x	
Francia	6	5	Mitad de los miembros cada 3 años	Colegios electorales en los departamentos		x
Bosnia y Herzegovina	4	4	-	Cámara del Pueblo + Asamblea Nacional de la República Srpska		
Marruecos	6	5	-	Autoridades locales y fuerzas económicas		
Países Bajos	4	4	-	Consejos provinciales + Colegios electorales		x
Túnez	5	5	-	Consejos y distritos regionales		x

Tabla 3: Sistemas electorales en países que tienen voto indirecto en la cámara alta

### c. Nombramiento (por el órgano ejecutivo de los Estados federados)

81. En Alemania, únicamente, los gobiernos de *los Länder* designan a los miembros del Bundesrat. Los *Länder* pueden enviar miembros a la segunda cámara de la legislatura federal más o menos en proporción a su población, es decir, según la representación ponderada (véase el cuadro 1). De este modo, el Consejo Federal se compone de ministros y altos funcionarios de los gobiernos de los *Länder federales*. Alemania tiene 16 estados federados - *Länder*, tres de los cuales (Berlín, Hamburgo y Bremen) son ciudades-Estado.

**Cuadro 1.**  
**Reparto de escaños entre los Länder alemanes**

Estado federal	Población (millones)	Número de plazas
Baden-Württemberg	11.27	6
Baviera	13.35	6
Berlín	3.74	4

<sup>66</sup> Paolo Passaglia, *op. cit.*, página 19.

Brandemburgo	2.57	4
Bremen	0.68	3
Hamburgo	1.89	3
Hesse	6.38	5
Baja Sajonia	8.14	6
Mecklemburgo-Pomerania Occidental	1.63	3
Renania del Norte-Westfalia	18.12	6
Renania-Palatinado	4.16	4
Sarre	0.99	3
Sajonia	4.08	4
Sajonia-Anhalt	2.19	4
Schleswig-Holstein	2.95	4
Turingia	2.13	4
		69

82. En Canadá, los senadores son nombrados ("convocados") por el Gobernador General. En la práctica, y por convención constitucional, es el primer ministro quien aconseja al Gobernador General a quién "convocar" y nombrar para el Senado. La ley estipula criterios territoriales y especifica cuántos senadores representan a provincias y territorios. En un principio, los senadores son vitalicios. Sin embargo, en 1965 se modificó la Constitución para fijar la edad de jubilación en 75 años. El proceso constitucional y formal canadiense de nombramiento por la Corona ha sido objeto de críticas y ha derivado en muchas propuestas de reforma del Senado, a lo largo de los años. Aun así, el Tribunal Supremo de Canadá expresó objeciones filosóficas a un Senado electo (o cuasi electo) en su opinión consultiva de 2014, por considerarlo incoherente con el diseño constitucional canadiense.<sup>67</sup>

<sup>67</sup> *Reference re Senate Reform*, [2014] 1 S.C.R. 704, en párrs. 54-58:

"54. La inclusión de elecciones consultivas modificaría la Constitución de Canadá alterando fundamentalmente su arquitectura. Modificaría el papel del Senado dentro de nuestra estructura constitucional como órgano legislativo complementario de sobrio segundo pensamiento.

55. La Ley Constitucional de 1867 contempla una estructura específica para el Parlamento federal, "similar en principio a la del Reino Unido" (preámbulo). La Ley crea una cámara legislativa baja elegida y una cámara legislativa alta designada: art. 17. Establece expresamente que los miembros de la cámara baja -la Cámara de los Comunes- "serán elegidos" por la población de las distintas provincias: art. 37. En cambio, establece que los senadores serán elegidos por la población de las distintas provincias: art. 37. Por el contrario, establece que los senadores serán "convocados" (es decir, designados) por el Gobernador General (arts. 24 y 32).

56. El contraste entre la elección de los miembros de la Cámara de los Comunes y el nombramiento ejecutivo de los senadores no es un accidente de la historia. Los redactores de la *Constitution Act* de 1867 eligieron deliberadamente el nombramiento ejecutivo de los senadores para que el Senado pudiera desempeñar el papel específico de órgano legislativo complementario de "segunda reflexión sobria".

57. Como escribió este Tribunal en el asunto *Upper House Reference*, "al crear el Senado en la forma prevista en la Ley, está claro que la intención era hacer del Senado un órgano totalmente independiente que pudiera examinar desapasionadamente las medidas de la Cámara de los Comunes": p. 77 (énfasis añadido). Los redactores de la ley quisieron dotar al Senado de independencia con respecto al proceso electoral al que estaban sometidos los miembros de la Cámara de los Comunes, con el fin de apartar a los senadores de una arena política partidista que exigía una consideración incesante de los objetivos políticos a corto plazo.

58. Correlativamente, la elección del nombramiento ejecutivo de los senadores también pretendía garantizar que el Senado fuera un órgano legislativo complementario, en lugar de un rival perenne de la Cámara de los Comunes en el proceso legislativo. Los senadores designados no tendrían mandato popular, es decir, carecerían de las expectativas y la legitimidad que se derivan de la elección popular. Esto garantizaría que se limitarían a su papel como órgano que lleva a cabo principalmente la revisión legislativa, en lugar de

83. Tras la elección de un nuevo gobierno, y siguiendo algunas de las premisas que subyacen a este aspecto de la opinión del Tribunal Supremo, en enero de 2016, el gobierno canadiense creó la Junta Consultiva Independiente para los Nombramientos del Senado, con el fin de establecer un nuevo proceso más transparente, no partidista y basado en los méritos para las candidaturas al Senado y asesorar al primer ministro sobre los posibles nombramientos al Senado.<sup>68</sup>

#### **d. Sistemas mixtos y otros métodos de selección**

84. En algunos Estados miembros, existen varias formas de elegir a los miembros de la Cámara Alta, es decir, hay diferentes vías de acceso a la segunda cámara. En Bélgica, por ejemplo, desde 2014, 50 senadores son elegidos por los cinco parlamentos de las comunidades y regiones, mientras que diez miembros son cooptados por el grupo francófono (cuatro) y neerlandófono (seis) del Senado de entre los partidos en proporción a sus resultados en las últimas elecciones generales. En España, los senadores se eligen de dos formas distintas con circunscripciones diferentes. En primer lugar, 208 de los 261 senadores son elegidos directamente por los votantes. La circunscripción primaria es la provincia, y la fórmula electoral es mayoritaria con alguna modificación. En segundo lugar, los senadores restantes (57) son elegidos por los 17 parlamentos autonómicos. Cada parlamento vota un senador más uno por cada millón de habitantes de la comunidad autónoma.

85. En algunas segundas cámaras, los miembros son elegidos por vías distintas al método de selección general o dominante. Sin embargo, son pocos los miembros que suelen acceder a la cámara alta por estos medios especiales. En el Senado italiano, por ejemplo, hay miembros que, a pesar de ser vitalicios, no son elegidos democráticamente, sino nombrados por el jefe del Estado por "méritos sobresalientes", o que, como antiguos presidentes de la República, son miembros de *oficio*.

86. En Argelia, la mitad de los miembros del Consejo de la Nación (87 de 174) se renuevan cada tres años por mandatos de seis años. Dos tercios (58) son elegidos en votación indirecta por un colegio electoral en 58 circunscripciones electorales, mientras que el tercio restante (29) se establece por designación del presidente de Argelia. Del mismo modo, 40 miembros de la Cámara Alta de Kazajstán son elegidos en votación indirecta por mayoría simple por un colegio electoral compuesto por delegados de las regiones, mientras que diez miembros son nombrados por el presidente de la República.

87. Los miembros de la Cámara de los Lores británica pueden dividirse en varios grupos diferentes. Desde 1999, hay 91 pares hereditarios, elegidos por y entre todos los pares hereditarios (es decir, miembros de la cámara que, por tradición histórica, han adquirido el cargo por sucesión). La Cámara cuenta con más de 600 de los llamados pares vitalicios, que han sido nombrados de por vida por el monarca, a recomendación del primer ministro, por sus logros sociales, políticos o económicos. Aunque la mayoría de los miembros representan a partidos políticos, hay miembros no partidistas, así como antiguos titulares de cargos y lores espirituales, que ocupan un escaño en virtud de sus cargos eclesiásticos (pueden ser uno de los 26 obispos autorizados automáticamente para formar parte de la Cámara de los Lores). El número de miembros de la Cámara de

---

como equivalente a la Cámara de los Comunes. [...]"

<sup>68</sup> La Junta Consultiva es un órgano independiente y no partidista cuyo mandato consiste en proporcionar -recomendaciones no vinculantes -basadas en los méritos al Primer Ministro sobre las candidaturas al Senado: consulte el mandato y los informes de la Comisión desde 2016, disponibles en línea en inglés y francés: <https://www.canada.ca/en/campaign/independent-advisory-board-for-senate-appointments.html>.  
<https://www.canada.ca/fr/campagne/comite-consultatif-independant-sur-les-nominations-au-senat.html>.

los Lores no está fijado por ley y su carácter representativo es muy complejo. Cabe destacar que, de entre los países europeos, una Cámara de los Lores con un elemento aristocrático en su composición sólo puede encontrarse en el Reino Unido y no puede compararse con ninguna otra cámara alta europea.<sup>69</sup>

88. Una combinación de procesos de designación y elección es también característica de la cámara alta irlandesa (el *Seanad*), donde 43 de los 60 miembros son elegidos por diversos paneles, seis son elegidos por profesionistas de determinadas universidades y los 11 restantes son nombrados por el primer ministro irlandés. Actualmente hay cinco paneles especiales (conocidos como paneles vocacionales), que consisten, en teoría, en personas que poseen conocimientos especiales o experiencia en uno de cinco campos específicos (por ejemplo, Panel Agrícola, Panel Cultural y Educativo, etc.). Los seis escaños universitarios han sido elegidos tradicionalmente por profesionistas de un pequeño número de universidades nominadas en la Constitución. Por último, el primer ministro nombra a 11 miembros del *Seanad*, con el objetivo de garantizar la diversidad de conocimientos y puntos de vista representados en la cámara.

### **3. Competencias de las segundas cámaras: sistemas bicamerales simétricos y asimétricos**

89. La heterogeneidad de los procesos de toma de decisiones parlamentarias en todo el mundo demuestra la comprensión abierta de la democracia para llevar a cabo decisiones políticas y jurídicas orientadas al futuro.<sup>70</sup> Así pues, el reparto de poderes entre las cámaras debe fijar, al menos, dos objetivos. Por un lado, una segunda cámara debe enriquecer los procedimientos democráticos para identificar otras normas de legitimidad (por ejemplo, bienestar público, eficacia, Estado de derecho). Por otro lado, la existencia de dos órganos dentro de la legislatura debería realzar el valor de los controles y equilibrios, como característica esencial de los Estados constitucionales modernos.<sup>71</sup> La importancia de estos últimos es, en teoría, incuestionable y puede identificarse como "[p]olíticamente el control intraorgánico más importante y funcionalmente el más eficaz incorporado al titular del poder legislativo".<sup>72</sup> En este sentido, una justificación importante de una segunda cámara es la separación de poderes para evitar el riesgo de abuso que conlleva la concentración de poder en un solo órgano y la mejora de la democracia al contar con una base más amplia y diversificada.

90. Para evaluar si los acuerdos institucionales de una configuración bicameral son capaces de alcanzar los objetivos indicados, se ha desarrollado una amplia diversidad de criterios y parámetros. Como era de esperar, los estudios constitucionales comparativos existentes ofrecen una variedad de clasificaciones y terminología, lo que revela una falta de congruencia y claridad en la forma de definir y entender determinados términos y expresiones. No obstante, es necesaria una comprensión compleja del bicameralismo, que tenga en cuenta la diversidad del reparto de poderes y tareas dentro de una legislatura.<sup>73</sup>

---

<sup>69</sup> Paolo Passaglia, *op. cit.*, página 17.

<sup>70</sup> Christoph Möllers, *The Three Branches. A Comparative Model of Separations of Powers*, Oxford University Press, 2013, página 84.

<sup>71</sup> Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Constitutional and Political Theory. Selected Writings*, Oxford University Press, 2017, página 141.

<sup>72</sup> Porque dos asambleas separadas e independientes entre sí están "en posición de controlarse, frenarse y controlarse recíprocamente". Véase: Karl Loewestein, *Political Power and the Governmental Process*, 2<sup>nd</sup> ed., Chicago & London, Phoenix Books, The University of Chicago Press, 1965, página 177 [*Teoría de la Constitución*, 2<sup>nd</sup> ed., Barcelona, Ariel, 2018, página 246].

<sup>73</sup> Giacomo Delledonne, *Bicameralismo perfecto e imperfecto: ¿Una distinción engañosa?* Perspectivas sobre federalismo, vol. 10, número 2, 2018.



91. Un análisis bien establecido sobre las democracias mayoritarias y de consenso<sup>74</sup> distingue entre bicameralismo fuerte y débil en función de tres características:<sup>75</sup> los poderes constitucionales formales que tienen las dos cámaras, su método de selección y si la segunda cámara se elige por métodos diferentes o se designa para sobrerrepresentar a ciertas minorías. Sobre la base de estos criterios,<sup>76</sup> las legislaturas bicamerales pueden clasificarse en simétricas o asimétricas.<sup>77</sup> Las cámaras simétricas son aquellas con poderes constitucionales y legitimidad democrática iguales o moderadamente desiguales. Las cámaras asimétricas son muy desiguales en estos aspectos.<sup>78</sup> Se considera que las cámaras altas elegidas directamente tienen mayor legitimidad democrática y suelen tener poderes más fuertes que las elegidas indirectamente.<sup>79</sup>

92. La interpretación común de esta distinción simétrica/asimétrica suele centrarse únicamente en las competencias formales y jurídicas atribuidas a las cámaras legislativas. Aquí se utiliza este sentido reducido.

93. Por lo tanto, la asimetría se refiere a la medida en que los poderes legales de ambas cámaras son iguales. El equilibrio de poder entre las cámaras parlamentarias en los sistemas bicamerales puede abarcar un enfoque de tres niveles: sistemas simétricos, asimétricos y mixtos.

#### **a. Bicameralismo simétrico**

94. El bicameralismo simétrico se da sobre todo en países en los que la legitimidad democrática de las dos cámaras es similar, es decir, ambas son elegidas directamente por los ciudadanos en elecciones generales. El Senado italiano y el *Ständerat* suizo son ejemplos típicos. Estos sistemas también se conocen como "bicameralismo fuerte", debido a la igualdad de rango constitucional y al importante poder de la cámara alta. Sin embargo, una estructura simétrica no es habitual en los parlamentos bicamerales porque la segunda cámara suele ser elegida de forma diferente a la de la cámara baja y, por tanto, se percibe como dotada de menor legitimidad. Una excepción sería Bosnia-Herzegovina, donde las dos cámaras tienen la misma fuerza a pesar de la elección indirecta de los delegados, elegidos sobre una base étnica por las entidades respectivas (Cámara de los Pueblos de la Federación o Asamblea Nacional de la República Srpska). Un bloqueo en la toma de decisiones es más probable con dos cámaras de igual rango. En Canadá, las competencias del Senado y de la Cámara de los Comunes son similares (a excepción de los proyectos de ley sobre presupuestos e impuestos), aunque la selección de los respectivos miembros es diferente, ya que los senadores son

---

<sup>74</sup> Lijphart, Arend, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1984, páginas 90-105.

<sup>75</sup> Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven & London, Yale University Press, 1999, pp: 201-211 [*Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel, 2000, pp: 190-198].

<sup>76</sup> Un enfoque analítico más rico sería propuesto posteriormente por Russell, añadiendo la dimensión de la "legitimidad percibida" para comprender plenamente el parlamentarismo. Véase: Russell, Meg. "Rethinking Bicameral Strength: A Three-Dimensional Approach", *The Journal of Legislative Studies*, vol. 19, no. 3, 2013, pp: 370-391.

<sup>77</sup> El uso de la dicotomía "simetría-asimetría" parece tomado de los estudios sobre federalismo. En uno de los primeros artículos significativos sobre la asimetría, Charles D. Tarlton aborda la cuestión de la asimetría y su lugar dentro del modelo federal. Véase: Charles D. Tarlton, *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation*, *The Journal of Politics*, Nov. 1965, vol. 27, no. 4, páginas 861-867 ["Simetría y asimetría como elementos del federalismo. Una especulación teórica", Fossas, Enric y Requejo, Ferrán (eds.), *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre el lugar de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid, Trotta, 1999, pp. 21-35].

<sup>78</sup> *Ibidem*, página 206 [194].

<sup>79</sup> Thibaut Noël, *Second chambers in federal systems*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2022, página 8.

designados. Esto refleja una diferencia de naturaleza entre ambas cámaras, ya que el Senado dedica mucho tiempo y recursos al estudio de los proyectos legislativos y el gobierno sólo es responsable ante la Cámara de los Comunes.

### **b. Bicameralismo asimétrico**

95. En la práctica, el bicameralismo asimétrico significa que la segunda cámara tiene como máximo un veto suspensivo en la toma de decisiones legislativas, es decir, que puede ser anulado por la cámara baja. Esto pone de relieve el tradicional papel consultivo o de reflexión de las cámaras altas, sobre todo en los países en los que la legitimidad democrática de la segunda cámara se considera más débil. Por ello, esta división de poderes en el seno del poder legislativo suele denominarse "bicameralismo débil".

96. Los sistemas bicamerales modernos, con algunas excepciones, se caracterizan por el papel dominante de la cámara baja en el reparto del poder legislativo. De hecho, en la mayoría de los casos, dos cámaras independientes difícilmente pueden estar en igualdad de condiciones de poder. Por ejemplo, en un sistema bicameral en el que las cámaras tienen el mismo poder y el ejecutivo es políticamente responsable ante ambas cámaras (es decir, en un gobierno parlamentario), la gobernanza sería muy difícil cuando las dos cámaras tienen mayorías diferentes. Además, en caso de desacuerdo sobre un proyecto de ley, la legislatura en su conjunto puede bloquearse. En esta situación, cada cámara tiene, en la práctica, un veto absoluto, es decir, el poder de impedir que la decisión de la otra cámara sea validada. La posibilidad de un bloqueo constitucional es probablemente un riesgo demasiado grande para el sistema político y, por lo tanto, existen técnicas parlamentarias para conciliar tales desacuerdos en los sistemas bicamerales. Un ejemplo típico es el llamado "unicameralismo alternativo", en el que las decisiones se toman *de facto* en una cámara, mientras que la otra se limita a confirmar la decisión adoptada por la primera (Italia).

97. Por lo que se refiere, en particular, al ámbito de los proyectos de ley de finanzas, especialmente los presupuestarios y fiscales, está ampliamente aceptado que éstos deben presentarse en la cámara baja. En la mayoría de los casos, la posibilidad de introducir enmiendas al proyecto de presupuesto en la cámara alta está limitada o incluso excluida, es decir, la cámara alta sólo puede rechazar o aceptar, pero no modificar, el texto que se le presenta.

98. Las distintas posiciones de las cámaras también pueden deberse a diferencias en su composición. Cuando la cámara alta debe su existencia a la tradición histórica o representa intereses especiales (por ejemplo, territoriales), es difícilmente justificable que ocupe la misma posición que la cámara baja, que se basa en el voto popular. En tales casos, es razonable esperar que los poderes de la cámara alta se adapten a su composición.

99. Por último, es importante señalar que, incluso en algunos sistemas muy asimétricos, en los que la segunda cámara está claramente subordinada a la cámara baja, la primera suele tener algunas competencias específicas, incluso exclusivas, en materia de ratificación de tratados internacionales, nombramiento de cargos institucionales (o judiciales) clave, destitución del presidente de la República, impugnación de la constitucionalidad de las leyes, resolución de conflictos de intereses entre órganos institucionales (o federales), etc.

### **c. Sistemas mixtos y competencias específicas de las segundas cámaras**

100. En cierto sentido, la simetría y la asimetría de poder entre las dos cámaras pueden

combinarse, si varias cámaras altas tienen derecho de veto absoluto en ciertos casos, mientras que en otros sus resoluciones pueden ser anuladas por la propia decisión de la primera cámara. En estos casos, la segunda cámara no suele ser inferior a la primera, sino que tiene el mismo estatus que la cámara baja en determinados asuntos. Esto es típico de los países federales y regionales en los que las cámaras altas representan intereses territoriales, ya que se da mayor peso a la voluntad de estas cámaras en asuntos que afectan significativamente a los intereses específicos de las unidades territoriales.

101. Los sistemas mixtos son aquellos en los que los poderes de ambas cámaras son muy similares, con la particularidad de que puede haber poderes específicos para cada una de ellas, muy distintos, pero la segunda cámara tiene un papel destacado, en codecisión o con un poder de veto absoluto sobre determinadas materias. Por ejemplo, en Brasil, Chile, México, Rumanía y Estados Unidos, ambas cámaras participan al igual en el proceso legislativo (pueden iniciar, modificar y adoptar proyectos de ley con derecho de veto absoluto sobre la mayoría de los textos legislativos, a menudo con excepción de los proyectos de ley financieros que deben originarse en la cámara baja), pero el Senado tiene muchos otros poderes específicos y exclusivos, diferentes de los de la cámara baja.<sup>80</sup> En Rumanía, el gobierno es responsable ante ambas cámaras. En los Estados federales en general, las segundas cámaras tienen competencias fuertes sobre las decisiones importantes relativas a las disposiciones constitucionales fundamentales de la federación, y las decisiones relativas a la soberanía del Estado federal en general, o al menos de aquellas partes que afectan directamente la posición o las competencias de las partes constituyentes. Se trata, por ejemplo, de las leyes constitucionales y los tratados internacionales que afectan a las competencias de los *Länder* en Austria, las revisiones constitucionales y las leyes especiales sobre las reformas estatales en Bélgica y las revisiones constitucionales o los tratados que afectan directamente a las competencias y poderes de los *Länder* en Alemania.<sup>81</sup> No obstante, las reformas constitucionales suelen requerir la aprobación de la segunda cámara no sólo en las federaciones, sino también en la mayoría de los demás países (por ejemplo, en República Checa, Francia, Irlanda, Rumanía y España), o determinadas

---

<sup>80</sup> En Brasil, la segunda cámara se encarga de verificar la actuación del poder ejecutivo en cuanto al uso de los fondos públicos y el cumplimiento de la ley, así como las competencias en la gestión económica y financiera de la Unión, los estados, el Distrito Federal, los territorios y los municipios; el nombramiento de los miembros de los tribunales superiores y de los jefes de los principales órganos de la administración pública. En Chile, el Senado tiene competencia exclusiva para resolver los conflictos jurisdiccionales entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales superiores. Además, el Senado aprueba la ausencia del país del presidente que exceda de treinta días. También tiene la facultad de declarar la inhabilidad del presidente o presidente electo por impedimento físico o mental, y de evaluar la validez de una renuncia, consultando en ambos casos al Tribunal Constitucional. En Rumanía, el Senado valida los mandatos de 14 miembros del Consejo Superior del Poder Judicial, elegidos por el Consejo, y elige a 2 representantes de la sociedad civil para formar parte de este Consejo. El Senado actúa como primera cámara notificada en las leyes de tipo ordinario; leyes relativas al territorio, la ciudadanía, los símbolos nacionales, la propiedad privada, el sistema electoral, los sindicatos, las minorías nacionales, la prolongación del mandato del Presidente de Rumanía en caso de guerra o catástrofe, entre otras. Además, el Senado actúa como cámara decisoria en la ratificación de tratados internacionales, organización y funcionamiento de los servicios públicos de radio y televisión, organización y funcionamiento del Consejo Supremo del Poder Judicial, estructura del Tribunal Constitucional, entre otros.

<sup>81</sup> En Alemania participan en el proceso legislativo dos órganos distintos, el *Bundestag* (o Asamblea Federal) y el *Bundesrat* (o Consejo Federal), pero el Tribunal Constitucional Federal sostuvo, antes de la reforma constitucional de 2006: "En el sistema establecido por la *Grundgesetz*, el *Bundesrat* no es la segunda cámara de un cuerpo legislativo unitario, con derecho a decidir sobre la legislación en pie de igualdad con la 'primera cámara' [...] Esto puede verse en el decreto formal de promulgación de las leyes, que, incluso en los casos en que el *Bundesrat* tiene derecho a participar, no dice: 'El *Bundestag* y el *Bundesrat* han aprobado la siguiente ley', sino: 'El *Bundestag* ha aprobado la siguiente ley con el consentimiento del *Bundesrat*'. Para el Tribunal, el requisito del consentimiento del *Bundesrat* sirve para evitar "desplazamientos estructurales" no previstos por la *Grundgesetz*. Bumke, Christian y Voßkuhle, Andreas, *Casebook Verfassungsrecht*, 7ª ed., Tübingen, Mohr Siebeck, 2013, página 533 [*Derecho constitucional alemán. Introduction, Cases, and Principles*, Oxford University Press, 2018, página 491].

modificaciones a la constitución requieren al menos la aprobación de la cámara alta del parlamento (por ejemplo, las que afectan el funcionamiento de la monarquía en los Países Bajos).

## **B. Relación con la cámara baja**

102. En términos generales, existen dos tipos de interacción institucional: la que se caracteriza por la unidad y la que se caracteriza por la fricción. La interacción caracterizada por la unidad se produce cuando las instituciones se apoyan mutuamente. Por el contrario, la interacción caracterizada por la fricción se produce cuando una institución intenta coartar a otro órgano o impedir que actúe de alguna manera.<sup>82</sup> Una de las razones originales de la existencia de una segunda cámara fue la idea de actuar como freno a las acciones de la cámara baja o popular, pero también existe la necesidad de un órgano cohesionado que funcione a través de fases sucesivas de gobernabilidad, cada una de las cuales mantiene su propio valor e integridad.<sup>83</sup> En este sentido, ambas cámaras deben asumir que cada una tiene un papel que desempeñar como parte del poder legislativo.

103. Las relaciones entre cámaras también pueden verse afectadas en mayor o menor medida por múltiples factores formales e informales: el modelo y la función específica que se otorga a cada asamblea,<sup>84</sup> las competencias que se les atribuyen, especialmente la participación en el proceso legislativo, los criterios de composición y renovación, y el papel de las entidades que dan vida a esas dinámicas, los partidos políticos.<sup>85</sup>

104. Por último, la cuestión crucial relativa a las relaciones de poder entre la primera y la segunda cámara es cómo se resuelven los desacuerdos entre ellas en temas en los que están en pie de igualdad y, por tanto, la cámara baja no siempre prevalece. Para resolver tales disputas, existen tres mecanismos básicos principales. El primero es el llamado sistema de *navette* o ir y venir, en el que las dos cámaras intercambian un proyecto de texto que es revisado por cada una de ellas hasta que ambas pueden acordar un texto conjunto (véase la figura 1). La versión adoptada por cada cámara puede pasar de una a otra varias veces hasta llegar a un texto aceptable para ambas. Para evitar esfuerzos interminables de conciliación, el número de rondas suele estar limitado por las normas parlamentarias, y si no se alcanza una versión común durante estas rondas, el proyecto de ley se considera rechazado o se da la última palabra a la cámara baja mediante voto cualificado o por mayoría simple una vez transcurrido un tiempo determinado.

---

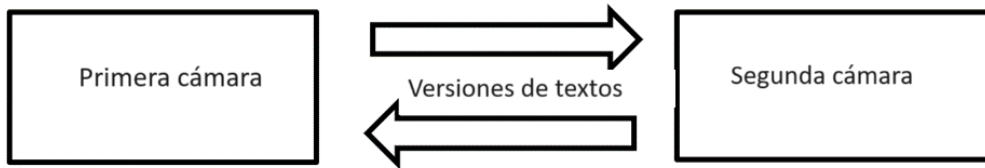
<sup>82</sup> N. W. Barber, *Los principios del constitucionalismo*, Oxford University Press, 2018, páginas 70-76.

<sup>83</sup> Jeremy Waldron, *Political Political Theory. Essays on Institutions*, Cambridge, Massachusetts & England, Harvard University Press, 2016, capítulo tres.

<sup>84</sup> Por ejemplo, existen dos modelos de bicameralismo federal, cada uno basado en una interpretación diferente del concepto de representación regional (el modelo senatorial o político y el modelo de embajadores o jurídico). Véase: Giancarlo Doria, *La paradoja del bicameralismo federal*, European Diversity and Autonomy Papers, núm. 5, 2006: [http://webfolder.eurac.edu/EURAC/Publications/edap/2006\\_edap05.pdf](http://webfolder.eurac.edu/EURAC/Publications/edap/2006_edap05.pdf).

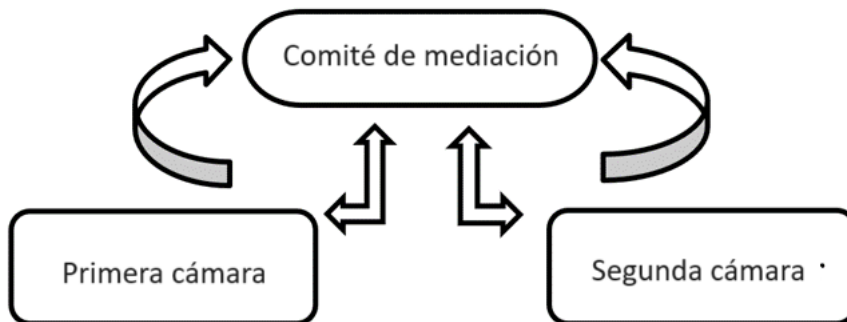
<sup>85</sup> La composición partidista es verdaderamente relevante porque incluso en la distribución territorial de los escaños de las segundas cámaras, cuando se eligen los miembros, el sujeto representado es siempre una comunidad de ciudadanos, nunca un territorio. Por ello, lo territorial y lo político-partidista están profundamente vinculados en unas cámaras que, en última instancia, interpretan la voluntad territorial en función de cómo se construye desde la correlación de fuerzas partidistas. Ver: Roberto L. Blanco Valdés, *Los rostros del federalismo*, Madrid, Alianza Editorial, 2012, páginas 132-159.

**Figura 1**  
**El sistema *navette***



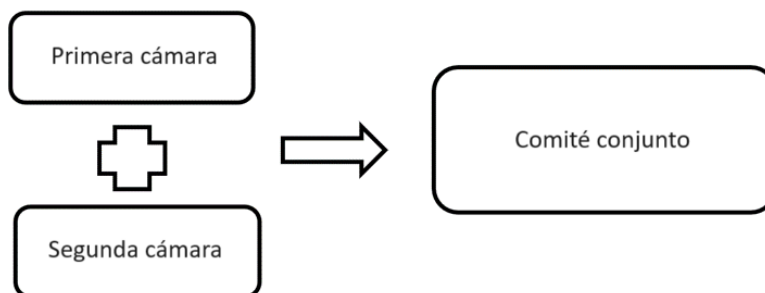
105. Otro procedimiento consiste en encargar a una comisión parlamentaria intermediaria que elabore una propuesta de compromiso para llegar a un acuerdo (Figura 2). Los miembros de esta comisión de mediación suelen ser delegados por las dos cámaras de entre sus propios miembros. La tarea de este órgano es conciliar las posiciones divergentes y elaborar un texto de compromiso, que luego debe ser adoptado por separado por cada cámara.

**Figura 2**  
**Proceso de mediación**



106. La tercera opción es celebrar una sesión conjunta de las dos cámaras para un debate común, una confrontación directa entre los puntos de vista divergentes (Figura 3).

**Figura 3**  
**Modelo de sesión conjunta**



107. Sin embargo, en los sistemas bicamerales asimétricos, la cámara baja del

parlamento puede, en la mayoría de los casos, resolver los conflictos por sí misma decidiendo si acepta o rechaza las enmiendas o las contra opiniones de la segunda cámara sin un procedimiento separado, en efecto, anularlas. A menudo se requiere una mayoría especial (absoluta o calificada) para que una decisión de la cámara baja anule un veto de la cámara alta. Es más probable que se impongan restricciones a la segunda cámara. Por ejemplo, la cámara alta debe enviar cualquier objeción a la cámara baja en un plazo determinado (30 días en República Checa, 60 días en Bélgica y ocho semanas en Austria), mientras que si no lo hace en ese plazo se considera que no hay objeción al proyecto de ley.

108. En algunos países, las dos cámaras sólo pueden ejercer ciertas competencias en una reunión conjunta, pero esto no es lo mismo que una sesión conjunta para conciliar los puntos de vista opuestos de las dos cámaras. Estas comisiones varían considerablemente en cuanto a su composición, procedimientos e importancia.<sup>86</sup> También puede haber reuniones o sesiones conjuntas en determinadas ceremonias y otros encuentros formales e informales.<sup>87</sup>

109. Además de los procedimientos formalizados, también puede encontrarse una solución política, como la disolución del Parlamento si la gravedad de un conflicto lo

---

<sup>86</sup> Francesco Palermo y Karl Kössler, *Comparative Federalism. Constitutional Arrangements and Case Law*, Oxford, Londres, Nueva York, Nueva Delhi, Sidney, Hart Publishing, 2019, página 192.

<sup>87</sup> Austria: la Asamblea Federal o *Bundesversammlung* es la reunión conjunta del Consejo Nacional y el Consejo Federal, que se reúne para la toma de posesión del Presidente Federal, la declaración de guerra, la decisión de si el Presidente Federal debe ser procesado por una acción específica, entre otras.

Bélgica: la sesión conjunta del Parlamento (las Cámaras Unidas) sólo se convoca en determinadas ocasiones, cuando el monarca debe prestar el juramento constitucional ante este órgano unido. Sólo las Cámaras Unidas pueden prever una [regencia](#) si el sucesor a la Corona es menor de edad o si el monarca no puede reinar.

Bosnia y Herzegovina: el *Colegium* Conjunto de ambas cámaras de la Asamblea Parlamentaria se celebra una vez al mes y es una sesión conjunta de ambas cámaras para decidir sobre asuntos de cooperación interparlamentaria, nombramiento de miembros de delegaciones temporales, convocatoria de reuniones conjuntas con el Consejo de Ministros, entre otros.

Canadá: las cámaras pueden cooperar formando Comisiones Mixtas para estudiar temas especiales de interés, como la Constitución o las lenguas oficiales.

República Checa: la reunión conjunta de ambas cámaras sólo tiene lugar cuando el recién elegido Presidente de la República jura el cargo.

Francia: las reuniones conjuntas de las cámaras sólo se producen para la votación final de una reforma constitucional si el Presidente de la República decide no someter la reforma a referéndum.

Alemania: el comité de mediación "*Vermittlungsausschuss*" es un mecanismo por el que el *Bundestag* y el *Bundesrat* se reúnen, a través de 16 miembros de cada cámara, para llegar a acuerdos, por ejemplo, sobre "leyes de consentimiento" o *Zustimmungsgesetze* cuando hay opiniones diferentes en cada cámara.

Irlanda: las reuniones conjuntas de ambas cámaras no se utilizan para tomar decisiones; suelen reservarse para escuchar discursos de dignatarios extranjeros.

México: se realizan sesiones conjuntas de ambas cámaras para el inicio del periodo ordinario de sesiones, recibir el informe anual del Presidente de la República, tomar juramento al Presidente de la República, entre otros.

Países Bajos: las leyes que afectan al estatus del monarca, las declaraciones de guerra y de estado de emergencia se deciden en una reunión conjunta de ambas cámaras.

Polonia: la deliberación conjunta de la *Sejm* y el Senado se denomina Asamblea Nacional, dentro de sus competencias está la de tomar juramento al nuevo presidente electo y el reconocimiento de la incapacidad permanente del presidente, entre otras.

Rumanía: sesiones conjuntas para la recepción del mensaje del Presidente de Rumanía, la aprobación del presupuesto del Estado, la declaración del estado de guerra o la recepción de los representantes de otros Estados o de los representantes de organismos internacionales.

España: las reuniones conjuntas son muy poco habituales y sólo están previstas para asuntos relacionados con la Corona.

Suiza: la Asamblea Federal Unida (*Vereinigte Bundesversammlung, conseils réunis*), compuesta por el Consejo Nacional y el Consejo de los Estados, se reúne al menos una vez al año y decide sobre elecciones, indultos y conflictos de jurisdicción entre las máximas autoridades federales. También se reúne para acontecimientos especiales y para declaraciones del Consejo Federal.

Estados Unidos: las reuniones conjuntas de ambas cámaras son principalmente ceremoniales, por ejemplo, para escuchar un discurso de un dignatario visitante.

justifica o si el proceso de conciliación llega a un punto muerto.

#### **IV. Elementos de buenas prácticas en el bicameralismo**

110. Las respuestas al cuestionario que se utilizaron para la elaboración del presente informe muestran que en algunos Estados el bicameralismo no es una opción, es decir, que nunca lo fue (Azerbaiyán) o que fue abolido y no existe voluntad política de restablecerlo (Suecia, Dinamarca, Hungría, Kirguistán). Para otros, el bicameralismo es un elemento fundamental de su estructura constitucional que precisaría un amplio consenso y el cumplimiento de estrictos requisitos antes de emprender cualquier cambio estructural (Estados Unidos, Canadá, Alemania, Francia); sin embargo, existe la posibilidad de debatir sobre formas de mejorar su funcionamiento. El tercer grupo de estados se encuentra entre estos dos extremos y, o bien tiene un sistema bicameral, pero contempla la idea de modificarlo o incluso abolirlo (Eslovenia), o bien no lo tiene, pero está abierto al cambio (Ucrania, Perú<sup>88</sup>).

111. La elección de un sistema bicameral o unicameral debe considerarse también en el contexto de una tendencia general calificada de «retroceso democrático». En ocasiones, el funcionamiento del Estado de derecho se ve socavado por movimientos antidemocráticos. Por eso el debate sobre el tema del bicameralismo ha llegado en el momento oportuno. Hay que dar respuesta a la pregunta de si, y en caso afirmativo, de qué manera, el bicameralismo puede contribuir a consolidar la democracia o, por el contrario, es más bien un factor que puede restar eficacia e imparcialidad a los procesos de toma de decisiones legislativas.

112. No cabe duda de que un sistema bicameral es más complejo que uno unicameral. En el primero, es inevitable que el procedimiento legislativo involucre a mayor número de personas, que se deban dar más pasos para la promulgación de una ley y que, por tanto, el proceso sea más largo. Caben varias posibilidades: La primera es que, por norma general, los proyectos de ley pasan por ambas cámaras sin mayores contratiempos y sin sufrir modificaciones. La segunda es que la Cámara Alta tenga dificultades para aprobar el texto sin someterlo a un cambio sustancial o vetarlo. Por último, la segunda sala puede intervenir únicamente en casos excepcionales y bien definidos.

113. Es obvio que en el primer y segundo supuesto se cuestionará el funcionamiento del sistema en su conjunto. O bien se considerará superflua una segunda cámara, o bien se criticará el proceso legislativo por ineficaz (véase la sección anterior sobre objeciones, por ejemplo, duplicidades, retrasos, bloqueos, costes). Por lo tanto, uno de los argumentos de peso a favor del sistema bicameral es la hipótesis plausible de que supone una mejora del proceso legislativo en caso necesario, pero no lo ralentiza sin un valor añadido (véase el capítulo anterior sobre los argumentos a favor del bicameralismo).

114. Al parecer, hay factores que desempeñan un papel determinante en la elección a favor o en contra del bicameralismo: la superficie del país y su población, su diversidad, su patrimonio histórico, su cultura política y su estructura institucional.

115. A la vista de estos factores, el bicameralismo puede facilitar el cumplimiento de una de las siguientes funciones:

---

<sup>88</sup> En marzo de 2024, el Parlamento peruano votó una reforma constitucional que apostaba por un sistema bicameral. La segunda cámara (Senado) se constituirá con las próximas elecciones de 2026.

1. Representar intereses locales y regionales,
2. Representar a grupos que de otro modo carecerían de la debida representación,
3. Más controles y equilibrios para neutralizar las tendencias centralistas y autoritarias,
4. Ejercer funciones complementarias que una cámara por sí sola no puede desempeñar.

116. El bicameralismo puede ser de utilidad en los sistemas en los que no sea posible cumplir con ellas de otro modo. Así pues, el buen funcionamiento (y la necesidad) de un sistema bicameral dependerá siempre del sistema político y constitucional en su conjunto.

117. En los próximos capítulos se analizará cómo los factores y funciones mencionados pueden (o en algunos casos deben) influir en la elección de un sistema bicameral o unicameral.

### **A. Dimensiones y diversidad del país**

118. A primera vista, parece que los países de menor tamaño no suelen tener un sistema bicameral, como ya apuntó la Comisión de Venecia.<sup>89</sup> Así ocurre, sin duda, en todos aquellos con una población inferior a un millón de habitantes<sup>90</sup>, pero también de la mayoría de los que tienen menos de 10 millones, con la excepción de Austria, Bosnia y Herzegovina, Irlanda, Eslovenia y Suiza. En el caso de estos cinco países, suele haber un motivo histórico o relativo al marco político o institucional que justifica la elección.

119. En cambio, la mayoría de países<sup>91</sup> con más de 11 millones de habitantes tienen un sistema bicameral. Las únicas excepciones son Turquía (84,8 millones de habitantes), Corea del Sur (52 millones), Ucrania (unos 40 millones antes de la guerra) y, aunque durante un periodo de tiempo limitado, Perú<sup>92</sup> (33,4 millones). Turquía y Perú<sup>93</sup> han vivido épocas de bicameralismo.

120. Cabe señalar que, en los Estados en los que las sociedades son aparentemente homogéneas, las asambleas legislativas tienden a ser unicamerales, mientras que cuando la sociedad es más heterogénea, es decir, la población presenta una mayor diversidad lingüística, religiosa, étnica o de otro tipo, suele prevalecer el sistema bicameral. En este sentido, la Comisión de Venecia ha reconocido el valor social de garantizar la representación de los distintos grupos a través de las segundas cámaras, especialmente en situaciones de posguerra en democracias multiétnicas.<sup>94</sup>

121. Ambos elementos, el tamaño del país y la diversidad de su población, suelen estar estrechamente relacionados.

---

<sup>89</sup> Patrice Gélard, [AD\(2006\)059rev](#), *op. cit.*, párr. 33 y Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2022\)004](#), *op. cit.*, párr. 35.

<sup>90</sup> Andorra, Islandia, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Mónaco, Montenegro, San Marino.

<sup>91</sup> Siempre se hace referencia a los Estados miembros de la Comisión de Venecia, ya que en el mundo hay países densamente poblados con asambleas legislativas unicamerales, en concreto en África y Asia (China, Bangladesh, Vietnam, Irán, Tanzania, etc.).

<sup>92</sup> En marzo de 2024, el Parlamento peruano votó una reforma constitucional que apostaba por un sistema bicameral. La segunda cámara (Senado) se constituirá con las próximas elecciones de 2026.

<sup>93</sup> Perú fue un país bicameral hasta 1993, cuando la Constitución promulgada bajo Fujimori (aún vigente) estableció un congreso unicameral.

<sup>94</sup> Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2016\)024](#), Bosnia and Herzegovina - Amicus Curiae Brief for the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina on the mode of elections in the House of Peoples of the Parliament of the Federation of Bosnia and Herzegovina, párr. 54.



122. Por lo tanto, se puede inferir que un sistema unicameral se adapta mejor a los países pequeños y homogéneos, mientras que el bicameral sería más apropiado para los más poblados, extensos y con una demografía variada. Con todo, no ha de considerarse una pauta rígida, ya que es posible que existan razones de peso ligadas a factores específicos que justifiquen una elección diferente, como los antecedentes históricos (véase el apartado siguiente).

123. Además, el tamaño del país no solo es relevante en términos de población, sino también en cuanto a la superficie del territorio. Cuanto más extenso, mayor suele ser la diversidad regional en términos lingüísticos, culturales, de tradiciones, de desarrollo económico, etc. En estos casos, la representación de los intereses locales y regionales en el proceso legislativo es un factor determinante para optar por un sistema bicameral. Con todo, es de vital importancia que el diseño del sistema permita incorporar dichos aspectos locales y regionales. Por lo tanto, la composición y las competencias de la segunda cámara deben definirse de forma que se tengan en cuenta estos intereses (por ejemplo, mediante la representación de la población que vive en una parte específica del país o adaptando las respectivas competencias al proceso legislativo). Para ello no es necesario que la representación de las entidades territoriales sea proporcional; es frecuente que el principio de igualdad prevalezca sobre el de representación proporcional, pero «cuando los distintos grupos no están concentrados en una zona geográfica, es obvio que la igualdad estricta entre las autoridades territoriales no se traducirá en una representación proporcional de esos grupos en la segunda cámara».<sup>95</sup>

## **B. Evolución histórica del país**

124. El peso de la tradición en la adopción o no de un sistema bicameral en los países en transición constitucional parece ser ambivalente. En algunos, la tradición propiamente dicha se considera un factor importante (Polonia), mientras que otros parecen haber revisado con ojo crítico sus tradiciones en el momento del cambio de sistema y optaron por no restablecer el modelo bicameral, no pocas veces por considerarlo demasiado conservador o elitista (Grecia) o por no responder a las necesidades del momento (Hungría).

125. Si se analizan las raíces históricas del bicameralismo, cabe distinguir dos supuestos diferentes. Por un lado, hay Estados que heredaron un sistema bicameral que en su origen era el reflejo de los procesos de toma de decisiones en sociedades estructuradas jerárquicamente. Tenían dos opciones: rechazar la tradición por considerarla inadecuada o reformarla y adaptarla. Por otro, hubo Estados recién fundados que tuvieron que definir un nuevo orden constitucional y que veían el bicameralismo como un modelo plenamente desarrollado, de modo que podían, por motivos diversos, decantarse por él o descartarlo.

126. El desarrollo de un modelo bicameral en ocasiones refleja el sistema de gobierno de una sociedad estructurada jerárquicamente, en la que una cámara representa los intereses del «pueblo» y la otra los de la aristocracia y el clero (véanse los orígenes del bicameralismo en el Reino Unido o Polonia); a veces, en los distintos órganos legislativos pueden estar representados incluso más de dos grupos sociales diferentes (ejemplo de ello es cómo ha evolucionado el sistema en Suecia). Es posible conservar este modelo como el esquema institucional tradicional, pero reconfigurándolo y aplicándolo a otros fines, como puede ser conciliar los intereses del «centro» y de «las regiones». La historia del bicameralismo en Austria es un ejemplo paradigmático de este enfoque. En cambio, muchos otros Estados lo abandonaron precisamente porque

---

<sup>95</sup> *Ibidem.*

consideraban que ya no resultaba apropiado (Suecia).

127. Los Estados de nueva creación pueden inclinarse por un sistema bicameral por múltiples razones. Lo más frecuente es que el propósito sea reforzar el federalismo y lograr un reparto de la soberanía. En este sentido, el bicameralismo puede responder al principio de autodeterminación de los pueblos.

128. Sin embargo, también se puede optar por un modelo bicameral para consolidar la separación de poderes mediante un sistema de pesos y contrapesos en el procedimiento legislativo. El sistema francés o el estadounidense podrían ser ejemplos de ello.

129. En algunos países que construyeron nuevas estructuras estatales tras la desintegración del modelo comunista, se recurrió al bicameralismo en tanto que «buena práctica» constitucional sin una visión clara de cuál debía ser su finalidad concreta. Esto explicaría por qué en estos países el bicameralismo no parece estar tan arraigado y/o se debate una posible reforma (por ejemplo, en Eslovenia, donde se implantó una segunda cámara inspirada en el senado bávaro, mientras que, entretanto, este ya había sido abolido; en Kirguistán, donde el bicameralismo se instauró con la Constitución de 1993, pero la reforma constitucional de 2003 estableció que en 2005 en su lugar se crearía un parlamento unicameral, en respuesta a una serie de factores, entre ellos la preocupación por la eficiencia y la eficacia del sistema bicameral y el interés por recortar el gasto público;<sup>96</sup> o en Rumanía, donde en un primer referéndum tras la caída del régimen comunista se optó por el bicameralismo y, en un segundo referéndum en 2009, que nunca llegó a aplicarse, el sistema unicameral fue el elegido).. De forma paralela, se descartó el sistema bicameral debido a que la división organizativa del poder legislativo y la consiguiente rigidez del sistema ralentizaban el proceso normativo y, por tanto, provocarían una demora en el establecimiento de un sistema jurídico democrático (Bulgaria, Hungría, Ucrania<sup>97</sup>).

130. Es interesante observar que numerosos países han cambiado el sistema en repetidas ocasiones (España), mientras que otros consideran el bicameralismo como un pilar de su configuración constitucional (Alemania). Sin embargo, en épocas de dictadura, el bicameralismo siempre se abolía o quedaba en papel mojado y no se aplicaba en la práctica.<sup>98</sup>

131. En resumen, la historia y la tradición constitucional contribuyen de forma significativa a la existencia de segundas cámaras como rasgo característico de los parlamentos actuales de algunos estados, al menos en cinco aspectos:

i) Simbolizan la continuidad histórica de la comunidad política. En algunos Estados, la segunda cámara y su composición se convirtieron en un símbolo destacado de la naturaleza evolutiva del sistema constitucional, una especie de atributo inherente a la estructura constitucional del Estado (Francia, Irlanda, Reino Unido).

ii) Son elementos fundamentales del pacto originario que dio lugar a la federación. En el caso de las federaciones, la segunda cámara tiene un origen «fundacional»: representa a las comunidades preexistentes que acuerdan unirse en un Estado federal y participar en la toma de decisiones a través de ella (Estados Unidos, Canadá,

---

<sup>96</sup> Véase Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2002\)033](#), Kyrgyzstan - Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Kyrgyzstan.

<sup>97</sup> Véase Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2009\)024](#), Ukraine - Opinion on the Draft Law of Ukraine amending the Constitution presented by the President of Ukraine, párrs. 48-51.

<sup>98</sup> En Italia, el Senado siguió activo durante el fascismo, pero estaba estrictamente controlado por el gobierno, y apenas hubo voces disidentes.

Alemania, Austria). Del mismo modo, cuando la federación se crea mediante un proceso de descentralización, la segunda cámara representa una característica interesante del acuerdo federal (Bélgica).

iii) La creación de una segunda cámara puede surgir como reacción al pasado autoritario reciente de un país unicameral. Pueden constituirse como una salvaguardia contra el abuso de poder de regímenes anteriores o como una barrera contra un poder legislativo centralizado (algunos estados postsoviéticos, pero también otros, como Croacia, Kirguizistán, Polonia, Chequia o Rumanía).

iv) También pueden ser resultado de las circunstancias particulares del «momento constituyente» de un determinado estado, tanto porque existieron en ese momento y desempeñaron un papel significativo (España o, *a contrario sensu*, Portugal) o porque fueron un mecanismo institucional para facilitar la aprobación de una nueva constitución por parte de todas las fuerzas políticas (Chequia, Eslovenia).

v) La segunda cámara puede heredar elementos corporativistas vinculados a ciertas profesiones o a sectores de la sociedad (Irlanda, Marruecos, Eslovenia y Túnez). Si bien podría considerarse que este modelo ha quedado obsoleto en las sociedades democráticas contemporáneas, cabe la posibilidad de recuperarlo para dotar de un mayor grado de representación a las minorías u otros grupos sociales que tienen dificultades para expresarse, como las personas con discapacidad, refugiadas, migrantes o miembros de minorías étnicas o lingüísticas. Aunque ninguna respuesta al cuestionario hace referencia a requisitos constitucionales explícitos en este sentido, en Canadá, la actual política de nombramientos ha favorecido proactivamente la diversidad en la Cámara Alta, mediante el nombramiento de mujeres y miembros de pueblos indígenas, minorías lingüísticas y otras minorías.<sup>99</sup> A este respecto, la Comisión de Venecia ya señaló en el pasado que «no se ha prestado suficiente atención a las posibilidades que ofrecen [las segundas cámaras] de representar a grupos con una presencia en la Cámara Baja limitada o inexistente».<sup>100</sup>

132. Pero la historia y la tradición no bastan. Según lo ya expuesto en apartados anteriores, para sobrevivir, las segundas cámaras deben desempeñar un papel destacado dentro del régimen constitucional, incluso aunque el sistema político en el que se enmarcan respete plenamente su historia y sus tradiciones constitucionales. Ejemplo de ello es la abolición de las segundas cámaras en los estados escandinavos durante la segunda mitad del siglo XX.

### **C. Representatividad y equilibrio de poderes en el sistema político**

133. En el pasado, la Comisión de Venecia indicó «que el debate sobre el bicameralismo enlaza con los referentes al modelo de Estado y a la forma de gobierno, y que las soluciones deben ser coherentes al respecto. No en vano, el bicameralismo suele ser una respuesta a las diferencias regionales, la diversidad étnica y el multiculturalismo. Dado que estos aspectos cobran cada vez más peso, este sistema es recomendable de cara a facilitar la búsqueda de consensos.<sup>101</sup> La segunda cámara puede desempeñar un

---

<sup>99</sup> El comité asesor independiente de Canadá indica lo siguiente de cara a los nombramientos en el Senado: «Se tendrá en cuenta a cada persona con vistas a lograr la paridad de género en el Senado. Tendrán prioridad las candidaturas que representen a pueblos indígenas y comunidades lingüísticas y étnicas minoritarias, con objeto de garantizar su representación en el Senado.»

<sup>100</sup> Patrice Gélard, [CDL\(2006\)059rev](#), *op. cit.*, párr. 38 y Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2022\)004](#), *op. cit.*, párr. 39.

<sup>101</sup> Patrice Gélard: es «totalmente comprensible que los países pequeños y los que aún están asentando su sistema democrático consideren que las segundas cámaras no son indispensables. Sin embargo, son necesarias, y lo serán cada vez más, en [...] Estados [...] regionales por mandato constitucional o altamente descentralizados, donde la segunda cámara representa zonas geográficas y la primera a los pueblos».

papel fundamental para mantener el equilibrio entre el núcleo central y todos los componentes estatales y, por tanto, ser una especie de garante de la distribución vertical del poder entre el primero y las partes, regiones o grupos que integran el Estado».<sup>102</sup> Por el contrario, la percepción de que la segunda cámara obstaculiza siempre la búsqueda de soluciones puede convertirse en otro factor que socava la confianza en el sistema político.

134. En cuanto a los mecanismos adicionales de pesos y contrapesos, el éxito del bicameralismo dependerá de que sirva realmente para suplir las carencias existentes. La única forma de evaluarlo es mediante los propios mecanismos previstos en el ordenamiento constitucional. En general, si el régimen bicameral funciona adecuadamente, evitará la duplicidad de dichos mecanismos de pesos y contrapesos. En ausencia de asesoramiento especializado en el procedimiento legislativo general ante la Cámara Baja, puede ser útil implantarlo en la segunda. De no ser así, una segunda ronda de preguntas a los peritos ante otra comisión parlamentaria resultaría redundante.

135. En este sentido, la Comisión de Venecia ha señalado que «una segunda cámara puede contribuir a mejorar la legislación si sus miembros representan otros intereses diferentes a los de la mayoría nacional presente en la otra cámara, o si pueden aportar una experiencia y unos conocimientos específicos».<sup>103</sup>

136. Además, en los parlamentos bicamerales donde la elección o selección de las cámaras responde a criterios diferentes y la mayoría de cada una puede estar en manos de un partido distinto – siendo la oposición en una mayoritaria en la otra – la Comisión de Venecia concluyó que la división política es el reflejo de cierta separación de poderes que contribuye al sistema de pesos y contrapesos, y no una simple dicotomía entre posición y oposición.<sup>104</sup>

137. Por último, dada la importancia de que la ciudadanía vea claramente la contribución de la segunda cámara, convendría dársele publicidad, por ejemplo, al orden del día, las deliberaciones y las decisiones que tome. Ello es fundamental, incluso si el papel de la Cámara Alta en el país es meramente consultivo, ya que no puede desempeñarlo si la opinión pública y a quienes representa no conocen su funcionamiento y las razones que motivan sus decisiones.

138. En las siguientes secciones se analizará el modelo bicameral desde la perspectiva de la forma de gobierno, del modelo y la estructura del Estado, de la duración del mandato y del estatus de sus miembros, de las funciones y competencias específicas de las segundas cámaras y de otros factores y variables que lo caracterizan, como son los requisitos en materia de edad y sexo de sus integrantes.

## 1. Correlación con la forma de gobierno

139. Un análisis de la relación entre las formas de gobierno y el bicameralismo, sorprendentemente, revela la inexistencia de un vínculo estrecho entre ambos; los sistemas bicamerales están presentes tanto en los sistemas parlamentarios como en los presidenciales y en los mixtos. La mayoría de los países bicamerales europeos tienen una forma de gobierno parlamentaria<sup>105</sup>, mientras que el presidencialismo se

---

[CDL\(2006\)059rev](#), *op. cit.*, párr. 43.

<sup>102</sup> Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2022\)004](#), *op. cit.*, párr. 42.

<sup>103</sup> Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2016\)024](#), *op. cit.*, párr. 3.

<sup>104</sup> Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2010\)025](#), Report on the role of the opposition in a democratic Parliament, párr. 34.

<sup>105</sup> Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Chequia, Eslovenia, España, Irlanda, Italia, Países Bajos, Polonia

encuentra más presente en el continente americano<sup>106</sup>, pero, al parecer, esta circunstancia se debe únicamente a qué forma de gobierno está más extendida en cada región. También existen algunos países bicamerales con sistemas mixtos (con elementos parlamentaristas y presidencialistas) que no siempre pueden definirse como semipresidenciales.<sup>107</sup>

140. Puesto que las formas de gobierno suelen definirse y distinguirse por la relación entre los poderes legislativo y ejecutivo, es evidente que existe una estrecha relación entre los sistemas de gobierno y las estructuras parlamentarias. Así, el papel político y constitucional de las segundas cámaras viene determinado en gran medida por la forma de gobierno del país en el que se encuentran. Por otro lado, su composición y legitimidad, que determinan en gran medida la posición que ocupan dentro del poder legislativo, también influyen considerablemente en su relación con el ejecutivo.

141. La característica más importante del régimen parlamentario es que el mandato del gobierno depende de la confianza del Parlamento, es decir, el poder legislativo tiene la facultad de retirar la confianza y, de hecho, revocar al ejecutivo por causas políticas. Por lo tanto, como norma general, un Gobierno solo puede funcionar de forma continuada si cuenta con el apoyo mayoritario de los parlamentarios, es decir, si es capaz de controlar la labor del poder legislativo por vía política. Sin embargo, esta tarea puede complicarse si el Gobierno ha de responder ante ambas cámaras y, especialmente, si su composición política es distinta, ya sea porque la segunda se rige por un sistema específico o por la diferencia de resultados electorales.

142. Este es otro de los motivos por los que los sistemas bicamerales contemporáneos, salvo algunas excepciones, se caracterizan por otorgar una posición dominante a una cámara, normalmente la Cámara Baja, en cuanto al reparto de poder dentro del Parlamento. Según la concepción tradicional de gobierno parlamentario, una cámara habrá de estar subordinada a la otra, ya que el Gobierno no puede asumir la responsabilidad de ambas al tiempo si las mayorías de partido son diferentes.<sup>108</sup>

143. La responsabilidad política del Gobierno en funciones para con las cámaras se observa principalmente en los sistemas bicamerales simétricos o en los que la segunda es una cámara de representación popular (es decir, el sistema de elección es similar al de la Cámara Baja). Por ejemplo, el artículo 94 de la Constitución de la República italiana establece que «[e]l Gobierno debe contar con la confianza de ambas cámaras», que tienen las mismas competencias durante dicho procedimiento. Sin embargo, en estos casos, otras disposiciones constitucionales pueden servir para garantizar que el Gobierno cuente con mayoría en las dos. Por ejemplo, suele ocurrir si las elecciones a ambas se celebran simultáneamente. Por el contrario, si la Cámara Alta representa intereses particulares (por ejemplo, estados miembros federados, unidades regionales o corporaciones), sería poco razonable que pudiera poner fin al mandato de un ejecutivo encargado de velar por el interés general.

144. Aunque la responsabilidad política del Gobierno suele estar definida en la Constitución, no todas las cartas magnas abordan esta cuestión. En esos supuestos, la

---

y Reino Unido.

<sup>106</sup> Brasil, Chile, México y Estados Unidos, pero también Kazajstán y Túnez tienen un sistema presidencial.

<sup>107</sup> 1Argelia, Bosnia y Herzegovina, Francia, Marruecos y Suiza (régimen directorial). El sistema francés también puede clasificarse como parlamentario, aunque el presidente goza de importantes prerrogativas, entre ellas, disolver la Cámara Baja. Además, se considera como tal porque el ejercicio de las principales competencias del presidente requiere la aprobación de una mayoría parlamentaria, en concreto, la elección del Gobierno y la aprobación de proyectos de ley. No obstante, cuando el presidente tiene el apoyo de la mayoría de diputados, se puede definir como semipresidencial.

<sup>108</sup> Meg Russell, *Responsibilities of Second Chambers: Constitutional and Human Rights Safeguards*, The Journal of Legislative Studies, Vol. 7. No. 1, enero 2001.

práctica constitucional regula la relación entre el este y el Parlamento. Por ejemplo, la Constitución del Reino de los Países Bajos no menciona la responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento. Según la práctica establecida, el Gobierno y los ministros a título individual deben obtener la confianza parlamentaria, pero se refiere a la *Tweede Kamer* (Cámara Baja), que puede retirar esta confianza mediante una moción de censura.

145. En el sistema de distribución del poder que supone el modelo parlamentario, la responsabilidad política del Gobierno tiene como contrapartida el derecho del poder ejecutivo a disolver el Parlamento.<sup>109</sup> En general, el jefe de Gobierno puede intervenir formalmente en condiciones concretas, pero suele hacerlo por iniciativa del ejecutivo. No obstante, la disolución del Parlamento no siempre afecta a la segunda cámara, especialmente cuando su organización obedece a una lógica diferente a la de la Cámara Baja. En Alemania, por ejemplo, los miembros del *Bundesrat* son delegados de los gobiernos de cada estado, de modo que el mandato de la Cámara Alta no se vería afectado por una posible disolución del *Bundestag*. En Canadá, la disolución de la Cámara de los Comunes no influye en la continuidad del Senado.

146. Conviene señalar que, aunque el poder ejecutivo no tenga ninguna responsabilidad política ante la segunda cámara, esta suele participar en el control del Gobierno de diversas formas (a través de interpelaciones, preguntas, comisiones de investigación, audiencias, debates políticos).

147. Una de las características más destacadas de los sistemas presidenciales es que la separación entre el poder legislativo y el ejecutivo es más sistemática. El presidente de la República no recibe su mandato del primero, que no puede destituirlo por motivos políticos y el jefe de Estado tampoco puede disolver al legislativo.

148. Algo similar ocurre en la mayor parte de países con sistemas de gobierno mixtos: el poder ejecutivo no es responsable ante el Parlamento ni tiene competencia para disolverlo (Argelia, Bosnia y Herzegovina o Suiza. En Francia, el presidente no puede disolver la segunda cámara, a diferencia de la Cámara Baja, y en Marruecos solo puede hacerlo el Rey).

## **2. Correlación con el modelo de Estado**

149. Los modelos de Estado actuales se definen por la naturaleza de la jefatura de Estado. Así, se distinguen monarquías y repúblicas. La monarquía es un régimen donde este cargo lo ocupa la misma persona de forma vitalicia. El título de monarca puede ser hereditario o electivo, pero en la mayoría de las actuales la sucesión al trono se basa en el derecho, es decir, está definida por ley y es automática, sin intervención de ningún otro organismo. Por el contrario, una república es un modelo en el que se elige la jefatura de Estado para un mandato determinado, bien directamente por la ciudadanía, bien indirectamente por un órgano de representación.

150. Sin embargo, la relación de la jefatura de Estado con el poder legislativo, segunda cámara inclusive, no está determinada por el sistema de acceso al cargo, sino por sus competencias para influir en la labor del legislativo. El alcance de la responsabilidad de esta figura depende fundamentalmente de la forma de gobierno. La gran mayoría de las monarquías constitucionales contemporáneas son de tipo parlamentario, en las que el estatus de la persona que ostenta el poder es muy similar al de la jefatura del Estado en las repúblicas parlamentarias. Dicho de otro modo, las competencias que afectan al funcionamiento del poder legislativo (como la convocatoria y el levantamiento de las sesiones, la disolución de los parlamentos en los sistemas parlamentarios o el poder de

---

<sup>109</sup> *Parlamentarische Regierungssysteme*. En: E. Fraenkel-K. Bracher (Hrsg.): *Lexikon Staat und Politik*. Fischer- Taschenbuch-Verlag, Frankfurt/Hamburg, 1964, pp. 238-243.

veto en los sistemas presidenciales) están mucho más directamente relacionadas con la forma de gobierno que con el modelo republicano o monárquico del Estado. Por lo tanto, este último no influye especialmente en el funcionamiento de las segundas cámaras, y cuando la actuación de la jefatura del Estado afecta directamente al legislativo, es más bien simbólica (por ejemplo, el monarca británico pronuncia cada año un discurso sobre el programa legislativo anual del Gobierno ante la Cámara de los Lores).

151. Por otra parte, las segundas cámaras sí pueden desempeñar un papel significativo en cuestiones simbólicas relativas a la jefatura del Estado (tanto en las repúblicas como en las monarquías). Asimismo, la Comisión de Venecia ya observó anteriormente que la Cámara Alta suele intervenir en los procedimientos de destitución contra el presidente de la república, en calidad de garantes de los mecanismos de pesos y contrapesos (Chequia, México, Estados Unidos)<sup>110</sup>, o en otras circunstancias específicas (en Chile, en caso de vacante del cargo de presidente; en Rumanía, el presidente de la República necesita la aprobación de ambas cámaras tras la declaración del estado de emergencia o del estado de sitio). También son decisivas en el caso de las monarquías, tanto si actúan unilateralmente como en sesión conjunta de las dos cámaras (en Bélgica y España ambas poseen competencias comunes en materia del juramento del nuevo Rey, del nombramiento de un regente si este es menor de edad o si está incapacitado para reinar y en caso de quedar vacante el trono; en Marruecos, el Rey debe consultar a los presidentes de ambas cámaras para ejercer sus competencias en lo relativo a la declaración del estado de emergencia, la disolución de las cámaras, la prórroga de la guerra y el estado de sitio).

### **3. Correlación con la estructura del Estado**

152. Mientras que los Estados unitarios pueden o no tener una segunda cámara, los Estados federales sí deberían contar con una y, de hecho, es lo que ocurre sistemáticamente (Alemania, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Estados Unidos, México y Suiza). Aquellos con un sistema político regional (donde las regiones o provincias ejercen competencias legislativas) suelen tener también una segunda cámara (Italia, Países Bajos, España, Reino Unido). Su configuración varía en función de la estructura del Estado.

153. En una federación, la segunda cámara puede representar a los estados miembros de distintas maneras, según el sistema de selección de sus integrantes. Sin embargo, en ocasiones o bien su función no es representar a los estados miembros o bien no obedecen a una lógica territorial, sino partidista. La composición de las segundas cámaras en las federaciones resulta de un equilibrio entre la igualdad de representación de los estados miembros y su población o tamaño; tiende a predominar el principio de igualdad de representación.

154. Las segundas cámaras son la norma en los Estados muy descentralizados, en los que las autonomías tienen competencias legislativas. La Comisión de Venecia ya constató que este tipo de Estados precisan de una segunda cámara que garantice el diálogo entre el centro y la periferia y que la descentralización, o más concretamente, el autogobierno local, es un componente esencial de la democracia.<sup>111</sup> Sin embargo, la composición de las segundas cámaras no depende de las regiones (representación de los intereses regionales) ya que sus miembros resultan elegidos en las mismas circunscripciones territoriales que la cámara baja (Italia, España) o son designados con

---

<sup>110</sup> Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2022\)004](#), *op. cit.*, párr. 42.

<sup>111</sup> Patrice Gélard, [CDL\(2006\)059rev](#), *op. cit.*, párr. 33; y Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2022\)004](#), *op. cit.*, párr. 36.



otros criterios diferentes (Reino Unido).

155. En los Estados unitarios, la segunda cámara no se elige según el mismo procedimiento que la Cámara Baja. La forma más habitual es el sufragio indirecto sobre una base territorial (regiones administrativas y entidades locales), pero depende del papel de la Cámara, de sus principales funciones y de las tradiciones constitucionales del Estado. Cuando la selección de los diputados de ambas cámaras es idéntica o muy similar, el bicameralismo parece perder su utilidad y tiende a desaparecer (Estados escandinavos) o se transforma en un «unicameralismo alternativo» en el que los poderes se reparten informalmente entre ellas sin que una interfiera en las decisiones adoptadas por la otra (Italia).

#### **4. Mandato y condición jurídica de los miembros de la segunda cámara**

156. En cuanto a la condición jurídica de los miembros de las segundas cámaras, la regla general en los parlamentos contemporáneos es el principio de igualdad de mandato, lo que significa que todos los representantes tienen los mismos derechos y deberes, independientemente de cómo hayan accedido al cargo. Esto último es especialmente importante en el caso de la Cámara Alta, ya que existen múltiples mecanismos de acceso a ella.

157. Otra norma ampliamente extendida es la incompatibilidad de la doble pertenencia a ambas cámaras, si bien en algunos países es posible pertenecer tanto al Parlamento regional o estatal como a la segunda cámara.

158. Además, la condición jurídica de los miembros de la segunda cámara suele ser análoga a la de los diputados de la Cámara Baja. Por tanto, tienen el mismo estatus, derechos y deberes (inmunidad, inviolabilidad, disposiciones sobre conflictos de intereses) y similares derechos de participación (derecho a tomar la palabra, libertad de expresión parlamentaria, derecho de voto, derecho a ocupar cargos) que sus homólogos de la Cámara Baja.

159. Sin embargo, normalmente existe una diferencia en la duración del mandato, ya que los miembros de la Cámara Alta suelen ser elegidos por un período más largo que los representantes de la Cámara Baja. También es habitual que la segunda cámara no se renueve en bloque, sino que se elija o designe a sus miembros por fases (función de continuidad y estabilidad), a diferencia de los representantes de la Cámara Baja, a quienes se elige de una sola vez al final del mandato (o, de forma excepcional, antes si se disuelve la Cámara).

160. Así, por ejemplo, el Senado checo y el de Estados Unidos se eligen por seis años y se renueva a razón de una tercera parte cada dos años. En Chile, la duración del mandato es de ocho años; la mitad de sus miembros se renueva cada 4 años. La situación es muy similar en Brasil, pero allí cada cuatro años se elige, de manera alterna, primero a un tercio y luego a dos tercios de los senadores, también por ocho años. Cada tres años se elige o designa a la mitad de los miembros del Consejo de la Nación argelino, de modo que la duración de su mandato es de seis años. En el caso de los miembros que han sido nombrados por órganos estatales o regionales, su mandato no suele depender de la Segunda Cámara, sino del órgano que los hubiera designado (Austria y, en parte, España).

161. El solapamiento entre los mandatos de las dos cámaras es aún menor en los países cuyos senadores (o parte de ellos) lo son por designación o en los que los mandatos de los senadores también pueden divergir. En Canadá, desde 1965, pueden ejercer su cargo hasta los 75 años (antes eran vitalicios), mientras que los miembros de la Cámara



de los Lores británica siguen siéndolo (excepto los obispos miembros de oficio, que deben jubilarse como obispos a los 70 años y pierden por tanto su derecho a formar parte de la Cámara). En Austria, las asambleas legislativas nacionales eligen a los miembros del Consejo Federal para la duración de sus respectivos mandatos, que por consiguiente puede ser distinta. En principio, la situación es similar en Suiza, donde los miembros del Consejo de los Estados son elegidos por los cantones con arreglo a su propia legislación, generalmente por cuatro años, de modo que las elecciones suelen coincidir con las de la Cámara Baja.

162. Alemania es un caso especial, ya que existen grandes diferencias entre la condición jurídica de los miembros del *Bundestag* y del *Bundesrat*. Los miembros del Consejo Federal (la Cámara Alta del poder legislativo federal) no tienen libertad de voto, es decir, su mandato es imperativo y deben emitir su dictamen de forma unitaria.

163. El número de miembros de la segunda cámara suele ser inferior al de la Cámara Baja, lo que responde a su función técnica y de reflexión que se presupone habrá de estar no tanto guiada por la pasión política, sino más bien volcada a un debate más privado y/o informal. En la misma línea, a menudo, las diferencias entre miembros de ambas cámaras tienen que ver con la edad (véase el apartado siguiente) y otras cualidades, que buscan ser un reflejo del saber (en Eslovenia, la función de los miembros del Consejo Nacional es honorífica, no profesional, a excepción del presidente). Suelen formar parte de comités permanentes que desempeñan un trabajo muy especializado y, por lo general, su cargo está protegido por el hecho de que la jefatura del Gobierno no pueda disolver la segunda cámara.

## **5. Funciones y competencias específicas de la segunda cámara**

164. Dado que en los sistemas bicamerales el equilibrio de poder siempre ha tendido a inclinarse a favor de la Cámara Baja, el papel de la segunda se ha centrado principalmente en la protección constitucional. En las últimas décadas, han tratado de desarrollar y desempeñar funciones adicionales y más específicas.

165. *Reforma constitucional.* En algunos Estados, se requiere la aprobación de la segunda cámara para la adopción de enmiendas constitucionales e incluso hay ejemplos (Francia, Chequia o España) donde la Cámara Alta tiene a este respecto una mayor facultad de intervenir que en el caso de las leyes ordinarias. En Canadá, el Senado es fundamental a la hora de autorizar enmiendas constitucionales, pero en la mayoría de los casos tan solo puede ejercer un veto suspensivo sobre las enmiendas autorizadas por la Cámara de los Comunes.

166. *Supervisión.* Hay segundas cámaras con capacidad para garantizar el correcto funcionamiento de otros poderes en materias específicas, como la política internacional. En Chequia, el presidente del Senado anuncia la elección, toma juramento (en sesión conjunta de ambas cámaras) y reconoce la abdicación del presidente de la República; el Senado checo también declara el estado de guerra y toma decisiones referentes al ejército junto con la primera cámara; en Alemania, el *Bundesrat* tiene prerrogativas específicas sobre legislación de la UE y, junto con el *Bundestag*, decide sobre el estado de defensa u otras situaciones de emergencia; en México, el Senado aprueba la política internacional, ratifica los tratados internacionales, autoriza la salida de tropas fuera del país, resuelve los conflictos políticos que surgen entre los poderes estatales y actúa como jurado en los juicios políticos; en Polonia, el Senado otorga su consentimiento para que el presidente convoque un referéndum nacional; y, en Estados Unidos, el Senado tiene capacidad para conocer de los juicios políticos y ratifica los tratados internacionales.

167. *Designaciones.* Es frecuente que la segunda cámara tenga atribuciones significativas en la elección o la designación de los miembros de los altos tribunales (en Bélgica con respecto al Tribunal Constitucional y al Consejo de Estado, en Chequia con respecto al Tribunal Constitucional, en México, en Rumanía y en España). Puntualmente, también participa en la elección de otros cargos públicos (por ejemplo, la jefatura de Estado en Alemania, los miembros del Consejo de Política Monetaria en Polonia o los dirigentes de los principales órganos de la Administración pública en Brasil). Aunque suele compartir esta potestad con la Cámara Baja, en algunos países solo la segunda cámara tiene tales atribuciones (Chequia, Estados Unidos).

168. *Protección de los derechos humanos* Asimismo, procede destacar su función de protección de los derechos fundamentales, ejercida a través de la potestad de impugnar la constitucionalidad de una ley ante el Tribunal Constitucional, el veto a las enmiendas constitucionales o la prerrogativa de incoar procedimientos específicos (por ejemplo, en Alemania, procedimientos propios de la democracia militante, como la privación de los derechos fundamentales o la prohibición de los partidos políticos).

169. *Derecho de veto sobre temas específicos.* La segunda cámara puede ejercer el veto absoluto sobre temas específicos relativos a la protección de los intereses concretos que representa (por ejemplo, en Argelia o Austria, en caso de riesgo de restricción de las competencias legislativas o ejecutivas de las provincias). Sin embargo, lo más habitual es que solo disponga de un veto suspensivo, que puede ser fuerte o débil. En el primer caso, la Cámara Baja solo puede anular el veto por mayoría cualificada y a través de un procedimiento determinado. La segunda cámara no solo tiene la capacidad de aplazar la decisión de la Cámara Baja, sino que, si esta no alcanza la mayoría cualificada necesaria, la Cámara Alta puede impedir la aprobación de un proyecto de ley polémico. En Alemania, por ejemplo, un veto aprobado por el Consejo Federal con una mayoría de dos tercios puede ser revocado por el *Bundestag* si obtiene la misma mayoría cualificada con votos de más de la mitad de los miembros. El veto suspensivo débil puede ser anulado por mayoría simple en la Cámara Baja. En España, el Senado solo puede posponer la entrada en vigor de una ley aprobada por el Congreso de los Diputados durante dos meses (20 días en los proyectos declarados urgentes).

170. *Control del federalismo.* La segunda cámara puede tener la capacidad de garantizar el correcto funcionamiento de las relaciones internas en regímenes federales o descentralizados. En Bélgica, el Senado interviene en los conflictos de intereses entre las asambleas parlamentarias. En Alemania, el *Bundesrat* participa en la aprobación de las *Zustimmungsgesetze* sobre asuntos de interés para el *Länder* y en caso de desastre natural o accidente que ponga en peligro el territorio de más de un *Länd*; el *Bundesrat* puede revocar las medidas adoptadas por el Gobierno federal. En México, el Senado tiene la facultad de declarar la desaparición de los poderes estatales y también resuelve los conflictos políticos entre ellos. En España, el Senado autoriza al poder ejecutivo a tomar las medidas necesarias para que las Comunidades Autónomas cumplan con las obligaciones que la Constitución les impone.

171. *Función legislativa ad interim.* La Cámara Alta puede desempeñar funciones legislativas de carácter provisional cuando la Cámara Baja se haya disuelto o se encuentre inactiva. En Chequia, en caso de disolución de la primera cámara, el Senado estará facultado para adoptar medidas legislativas relativas a asuntos que no puedan retrasarse y que de otro modo requerirían la aprobación de un estatuto. Sin embargo, no está autorizado a adoptar medidas legislativas relativas a la Constitución, el presupuesto y la contabilidad final del Estado, una ley electoral o tratados internacionales. En Kazajstán, de producirse una disolución anticipada, el Senado asume las atribuciones del Parlamento a la hora de aprobar leyes constitucionales y ordinarias.

## 6. Otros factores

172. Otros factores relevantes para analizar la composición de la Cámara Alta son los requisitos establecidos por ley para formar parte de ella, por ejemplo, determinados perfiles demográficos.

### a. Edad

173. La edad es una cuestión pertinente, ya que en muchos casos es superior para ser elegido o designado miembro de la Cámara Alta que para la Cámara Baja, como ocurre en Argelia,<sup>112</sup> Canadá,<sup>113</sup> Chequia,<sup>114</sup> Francia,<sup>115</sup> Italia,<sup>116</sup> Kazajstán,<sup>117</sup> México,<sup>118</sup> Polonia,<sup>119</sup> Rumanía,<sup>120</sup> Reino Unido<sup>121</sup> y Estados Unidos<sup>122</sup>.

174. Probablemente se deba a la idea de que las competencias que ejerce la Cámara Alta exigen un mayor nivel de madurez, especialmente a la vista de su función de reflexión y moderación. Si bien este motivo no se puede aplicar automáticamente a todos los países citados, desde sus orígenes, la razón de ser del bicameralismo ha sido incluir a un grupo distinto de personas en el proceso de toma de decisiones con el fin de disponer de una base de representación diferenciada que diera lugar a cámaras variadas con perspectivas y tipos de miembros diversos.<sup>123</sup>

### b. Género

175. El género de los miembros de la Cámara Alta es también un aspecto relevante. En algunos casos, se aplican requisitos de paridad o cuotas de candidaturas reservadas a mujeres.

176. Los siguientes países fijan cuotas de género como condición necesaria para la composición de ambas cámaras: Francia, en los departamentos que eligen senadores según el sistema de representación proporcional, la ley impone que las listas estén integradas alternativamente por una candidatura de cada sexo; Italia, donde el género es un requisito para la conformación de las listas electorales de ambas cámaras; México, que prevé la regla de paridad para todos los cargos de elección popular y donde los partidos tienen la obligación de velar por que la lista de candidaturas al Senado alterne mujeres y hombres; España, cuyas candidaturas al Senado deben ser lo más equilibradas posible entre hombres y mujeres; la norma electoral es que ningún sexo pueda superar el 60% de representación en las listas y que no excedan los dos tercios del total; y Túnez, cuya Constitución exige la paridad de género en las asambleas electas.

177. También hay otros países que, pese a no contar con normas de paridad de género, disponen de otros mecanismos para lograr un peso significativo de las mujeres en la

---

<sup>112</sup> 35 años para la Cámara Alta, 25 años para la Cámara Baja.

<sup>113</sup> 30 años para la Cámara Alta, 18 años para la Cámara Baja.

<sup>114</sup> 40 años para la Cámara Alta, 21 años para la Cámara Baja.

<sup>115</sup> 24 años para la Cámara Alta, 18 años para la Cámara Baja.

<sup>116</sup> 40 años para la Cámara Alta, 25 años para la Cámara Baja.

<sup>117</sup> 30 años para la Cámara Alta, 25 años para la Cámara Baja.

<sup>118</sup> 25 años para la Cámara Alta, 18 años para la Cámara Baja (reforma constitucional de 2023).

<sup>119</sup> 30 años para la Cámara Alta, 21 años para la Cámara Baja.

<sup>120</sup> 33 años para la Cámara Alta, 23 años para la Cámara Baja

<sup>121</sup> 21 años para la Cámara Alta, 18 años para la Cámara Baja.

<sup>122</sup> 30 años para la Cámara Alta, 25 años para la Cámara Baja

<sup>123</sup> Algunas segundas cámaras se denominan «Senado». Desde la Antigua Roma, este término (de *senes*, «ancianos») «evoca la idea de madurez y las funciones públicas propias de los ancianos varones en el marco patriarcal de la sociedad romana». Luigi Capogrossi Colognesi, *Law and the Making of the Roman Commonwealth*, Cambridge University Press, 2018, p. 20.

Cámara Alta. Por ejemplo, en Canadá, aunque la Constitución no obliga a alcanzar la paridad en el Senado, esta se ha logrado de forma efectiva gracias a una política de nombramientos que garantiza la diversidad en la Cámara Alta (en mayo de 2023, de los 90 senadores en ejercicio, 48 son mujeres, incluida la presidenta de la Cámara).<sup>124</sup> En Irlanda, no hay obligación de alcanzar la paridad entre hombres y mujeres. No obstante, desde 2023 los partidos deben presentar, al menos, un 40% de candidatas; de no cumplir la cuota, perderán el 50% de la financiación estatal. En Rumanía, la lista de candidaturas debe respetar una representación mixta, pero no existe una cuota de género específica.

## V. Conclusiones

178. A raíz del Seminario Internacional sobre «Bicameralismo: fenomenología, evolución y retos actuales de una institución controvertida»,<sup>125</sup> la Comisión de Venecia inició la elaboración del presente informe con el objetivo de identificar buenas prácticas en materia de bicameralismo, a la luz del creciente interés que suscita a nivel mundial y de las oportunidades que puede ofrecer en un contexto de retroceso democrático.

179. Como ya afirmó la Comisión: «No existe una regla general a favor o en contra del bicameralismo».<sup>126</sup> La determinación de la estructura interna del poder legislativo es un derecho soberano de cada país; no existen normas ni obligaciones internacionales. Para analizar la pertinencia del bicameralismo y responder a la pregunta de si se trata de una necesidad democrática, es preciso partir «de la situación concreta de un Estado dado»<sup>127</sup> y adoptar una «perspectiva integral» de la segunda cámara en el marco de cada sistema constitucional.

180. No existen pruebas teóricas ni empíricas que demuestren que el sistema unicameral o el bicameral sean más democráticos o más eficaces. También hay parlamentos bicamerales en países relativamente pequeños con estructuras unitarias y sociedades homogéneas, como Chequia, Irlanda y Eslovenia, mientras que algunos Estados de mayor tamaño (Corea del Sur, Ucrania, Turquía) cuentan con parlamentos unicamerales. Por lo tanto, cada Estado debe decidir qué modelo adoptar en función de sus tradiciones y de las especificidades de su población y su sistema político.

181. Deben tenerse en cuenta las siguientes consideraciones: En primer lugar, el bicameralismo debería aportar un valor añadido al sistema político. Además, la existencia de una segunda cámara es indispensable en los regímenes federales, donde representa a los estados federados, y también es recomendable en los sistemas regionales y descentralizados y en países de gran extensión que abarcan diferentes culturas o comunidades diversas desde el punto de vista étnico, lingüístico o religioso. De este modo, los intereses específicos y legítimos de dichas comunidades pueden hallar representación a nivel nacional en la Cámara Alta. En determinadas circunstancias, el bicameralismo también podría ser una solución para prevenir

---

<sup>124</sup> En 1929, el Comité Judicial del Consejo Privado (entonces máximo tribunal de apelación de Canadá) dictaminó en el caso *Edwards v. Attorney General for Canada* [1930] A.C. 124 que el texto constitucional de Canadá, la Ley de la Norteamérica británica de 1867, debe entenderse como un «árbol vivo», capaz de crecer y expandirse dentro de sus «límites naturales» y dictaminó que las disposiciones de la ley incluían a las mujeres como «personas» a efectos de nombramientos al Senado. La primera senadora accedió al cargo en 1930. La Constitución tampoco establece un sistema de cuotas de género para la Cámara Baja. En las últimas elecciones a la Cámara de los Comunes fueron elegidas 103 mujeres de un total de 338 escaños.

<sup>125</sup> Organizado por la Comisión de Venecia y el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes) el 4 y 5 de julio de 2022.

<sup>126</sup> Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2022\)004](#), *op. cit.*, párr. 34.

<sup>127</sup> Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2022\)004](#), *op. cit.*, párr. 41.

conflictos políticos y regular las tensiones en el seno de la comunidad.

182. La condición jurídica de las segundas cámaras ha de quedar consagrada en la Constitución nacional y su funcionamiento, así como la condición individual de sus miembros, sujetos a garantías constitucionales. Su actividad debe regirse por normas detalladas, predecibles y de obligado cumplimiento según los procedimientos vigentes (por ley, por reglamento interno o por convenios).

183. Es necesario definir claramente la relación entre la Cámara Alta y la Cámara Baja, así como la de aquella con otros órganos legislativos del país (por ejemplo, a nivel provincial o regional), prestando especial atención al reparto de competencias y tareas. Además, frente al bloque mayoritario de la Cámara Baja, la segunda cámara puede actuar como contrapeso y contrapoder, mediante la implantación de un mecanismo de pesos y contrapesos en el seno del Parlamento.

184. Del mismo modo, la relación de la segunda cámara con otros poderes estatales (el ejecutivo, la jefatura del Estado) debe quedar claramente definida en la Constitución en virtud del principio de separación de poderes y del citado sistema de pesos y contrapesos. La potestad gubernamental de disolver la segunda cámara en los sistemas parlamentarios debe circunscribirse a los casos en que esta tenga la facultad correlativa de otorgar y retirar la confianza al Gobierno y a los supuestos que requieran resolver situaciones extremas de bloqueo.

185. La composición de la segunda cámara debe seguir criterios uniformes, como la representación popular o la representación *sui generis* de unidades territoriales (o de otro tipo) con el mismo rango jurídico. Ello no significa que no sean legítimas otras formas de constituir la Cámara Alta, fundadas en la historia y las tradiciones del país.

186. La condición constitucional de la segunda cámara y, en especial, sus competencias, se adecuarán a la función para la que fue creada. En tales asuntos, debería concedérsele al menos el derecho de consulta, avalado por el poder de veto suspensivo. Cuanta más importancia conceda un sistema constitucional a los intereses representados en la Cámara Alta, más amplias serán las competencias que se le atribuyan.

187. Cuando se le confieren mayores facultades, como el veto absoluto, o incluso los mismos poderes que la primera cámara en el bicameralismo simétrico, es preciso establecer mecanismos eficaces, capaces de resolver los desacuerdos entre ambas, para evitar el bloqueo sin que ello convierta a la segunda cámara en una carga inútil y redundante que menoscabe la eficacia de los procedimientos de toma de decisiones.

188. Las segundas cámaras son órganos representativos, piezas del poder legislativo, por lo que sus miembros deben gozar de garantías que les permitan ejercer sus funciones. Para ello, ostentan prerrogativas derivadas de su condición que garanticen su independencia, es decir, supongan una protección frente a influencias externas ilícitas. La legislación nacional debe garantizar la inmunidad, establecer normas sobre conflictos de intereses (incompatibilidad) y prestar un apoyo financiero que cubra, cuando menos, los gastos ocasionados por el ejercicio de sus funciones. Además, los derechos de participación<sup>128</sup> de los miembros de la Cámara Alta deben estar amparados por las legislación nacional o por su reglamento interno.

---

<sup>128</sup> Derecho a asistir a las sesiones y reuniones de la cámara, derecho a tomar la palabra, libertad de expresión parlamentaria, derecho a formular preguntas, derecho a hacer propuestas, derecho a formar parte de un grupo parlamentario, derecho de sufragio pasivo para cargos parlamentarios y derecho a participar en la toma de decisiones (derecho al voto).

189. Si bien todos los miembros gozan de los mismos derechos, eso no impide que los grupos de representantes que formen mayoría en la cámara puedan tener una mayor influencia real en el funcionamiento de la misma. Salvo que existan razones de peso, debe respetarse el principio de mandato libre e independiente, lo que impide a los miembros de la cámara recibir instrucciones o ser destituidos durante su mandato. Paralelamente, las segundas cámaras habrán de poder implicar en el proceso de toma de decisiones a todas las partes interesadas, organismos públicos y ONG que se vean afectados por los asuntos de los que se ocupan.

190. A este respecto, cabe señalar que el bicameralismo puede constituir un medio para potenciar la democracia participativa, pues la existencia de una segunda cámara puede servir de foro inclusivo que ofrezca una mayor representación a aquellos grupos sociales con dificultades para hacerse oír como, por ejemplo, las mujeres, la población refugiada y migrante, las personas con discapacidad o las minorías étnicas o lingüísticas.

191. Tampoco hay que subestimar el papel complementario que desempeñan las segundas cámaras en situaciones de crisis, ya se deban a factores internos o externos. Además, la aprobación tanto por la Cámara Baja como por la Cámara Alta del Parlamento reviste de mayor legitimidad a las enmiendas constitucionales.

192. Cuando el bicameralismo no sea una solución viable o recomendable, se contemplará la posibilidad de constituir otros órganos, como una conferencia intergubernamental de regiones o plataformas similares, capaces de desempeñar las funciones de una segunda cámara y que pueden resultar más adecuadas por ser menos oneroso en términos económicos, de responsabilidad política y de riesgos para una toma de decisiones oportuna.

193. Por último, cabe señalar que el buen funcionamiento de la democracia depende en gran medida de la percepción de los procedimientos y procesos democráticos. Así las cosas, conviene recalcar que el bicameralismo no es un fin en sí mismo, sino que debe servir a un propósito legítimo y tangible. A estos efectos, el trabajo de la segunda cámara ha de ser siempre transparente y contar con publicidad y visibilidad, mediante la publicación de los órdenes del día, las deliberaciones y las decisiones, para que la ciudadanía conozca su labor, el porqué de sus decisiones y el valor añadido que aporta al sistema constitucional.