

§ 23.

3. Elementos aristocráticos en las Constituciones modernas del Estado burgués de Derecho

I. La forma política de la Aristocracia se basa en el pensamiento de la representación. Pero la consecuencia de ese principio formal queda debilitada y atenuada, por cuanto no es una única persona, sino una pluralidad de personas, quien representa. Así, en la Aristocracia misma hay ya una cierta *modération* (arriba, § 16, IV, pág. 253).

La Constitución moderna del Estado burgués de Derecho emplea de dos modos elementos formales del principio aristocrático. Por lo pronto, el imperio del Parlamento es un sistema, cuando no aristocrático, oligárquico (sobre esto, abajo, § 24). Además, pueden utilizarse elementos formales y estructurales como medios de organización del contrapeso de poderes, con lo que se nivelan mejor los elementos democrático y monárquico. Mientras que el elemento monárquico es especialmente adecuado a la construcción del Ejecutivo, y a tal fin se emplee (§ 22, IV, página 337), se ha insertado el elemento aristocrático, en una organización de *división de poderes*, en el *Legislativo*, y dentro de él se ha contrapuesto una *Alta Cámara*, más o menos aristocrática, a la *Cámara Baja*, concebida democráticamente. Así surge el sistema bicameral de la moderna Constitución del Estado de Derecho.

II. *Idea y justificación del sistema bicameral.*

1. Para la introducción del sistema bicameral en la mayor parte de los Estados del Continente europeo, fué decisivo el modelo inglés. Ese sistema tenía una especial evidencia para las ideas liberales del siglo XIX. Se prestaba bien a ser puesto en consonancia con el principio de la distinción de poderes, y ofrecía además la posibilidad de proteger el poder social de ciertos estamentos y clases contra una democracia radical. Por eso, se le opusieron en igual manera pretensiones, tanto liberales como

conservadoras. Eso explica también la gran difusión del sistema. En Alemania, como en Francia, consideraron la mayor parte de los liberales institución razonable y prudente un sistema bicameral, y lo construyeron de diversas maneras.

2. La fundamentación y formulación del sistema bicameral, clásica para el liberalismo burgués del siglo XIX, se encuentra en BENJAMIN CONSTANT. Concibe la Cámara Alta como una *representación* especial, e intenta dividir la representación estableciendo diversos objetos de la misma. La Cámara de Diputados surgida del sufragio es un "representante" de la tornadiza opinión pública; la Cámara Alta, basada en la herencia, "representante de la duración y continuidad" (*durée*, en contraste con "opinión"). Al "poder real", como "neutral" (arriba, pág. 336), al Ejecutivo, como aplicación, y al poder judicial ya no les llama "representativos". Con diversas modalidades se repite el pensamiento de que a una Cámara Baja, dominada por opiniones y mayorías cambiantes y basada en el número y cantidad, debe ponérsele al lado una especial representación de la estabilidad y calidad. También han reconocido expresamente tal construcción de una Cámara Alta algunos liberales alemanes.

BLUNTSCHLI: *Allgemeines Staatsrecht*, I, pág. 512; GNEIST: *Englische Verfassungsgeschichte*, págs. 675 y sigs.; las manifestaciones de BENJAMIN CONSTANT en sus *Oeuvres politiques*, pág. 18.

3. La lógica política de una Democracia ha de contradecir el sistema bicameral, pues la Democracia se basa en el supuesto de la identidad del pueblo unitario. Una segunda Cámara, independiente de toda significación política, pondría en peligro el carácter unitario del pueblo todo, introduciendo un dualismo precisamente para el Legislativo que pasa por ser expresión de la voluntad general, de la *volonté générale*, en un sentido especial. Allí donde una Constitución quiera acentuar bien la soberanía de la Nación, una e indivisa, y dominen quizá todavía recelos políticos ante el poder social de una Aristocracia, el sistema unicameral tendrá que ser practicado con rigor.

Así, las Constituciones francesas de 1791 y de 1848. Para esta última, propugnó TOCQUEVILLE el sistema unicameral, porque, según ella, el Presidente de la República francesa había de ser elegido por todo el pueblo francés, y a un Presidente elegido por todo el pueblo sólo podía contraponérsele un Cuerpo legislativo unitario, elegido por todo el pueblo. Sobre la aversión de los suizos al sistema bicameral, ESMEIN-NÉZARD, I, pág. 126.

La recusación democrática ha de explicarse porque la Democracia se basa en el supuesto de una plena homogeneidad y unitariedad. Para una Constitución democrática la cuestión del sistema bicameral se reduce a una clara alternativa: *o bien* han de encontrar su expresión en la segunda Cámara singularidades sustanciales, dignas de aprecio, dentro del pueblo—especial formación, especial experiencia, edad, riqueza, propiedad inmueble—, y entonces significa ese sistema una vulneración de la igualdad y homogeneidad democrática de todos los ciudadanos, *o bien* no se trata de diferencias y singularidades esenciales, y entonces no se ve por qué ha de irse a la formación de una Cámara especial. El interés del Estado de Derecho por el contrapeso en sí, y el interés liberal por la protección de minorías dignas de aprecio, pueden fácilmente llevar a contradicción con la lógica del principio democrático. Esto es aplicable también a intentos más modernos de contrapesar en un sistema bicameral otras diferencias sociales, sobre todo, la contraposición de capital y trabajo. Esta es tan fuerte que su organización en dos cuerpos haría aún más visibles los contrastes sociales y pondría aún más en peligro la unidad política.

III. *Los tipos históricos del sistema bicameral.*

1. *La Alta Cámara inglesa.*

Desde el siglo XIV (1332) se reunía la Asamblea de los Lores; a saber, alta nobleza, duques, condes y altos barones, que eran vasallos del Rey y formaban el *Mangum Concilium* asamblea de séquito feudal separada como *Cámara alta*, de la baja nobleza, es decir, de los caballeros que se reunían en una Cámara de los Comunes, *House of Commons*, con los representantes de las ciudades y municipios. Ambas Cámaras con el Rey formaban el Parlamento. Cada una de ellas ha tenido un especial desarrollo histórico. La Cámara de los Lores es, hasta el día de hoy, una Cámara de Pares, es decir, de señores que en su parte principal se integra de miembros hereditarios nombrados por el Rey. Hasta

1832 existían entre ambas Cámaras una homogeneidad de hecho, porque la mayoría de una se correspondía con la de la otra, por cuanto que la Cámara baja no era todavía elegida según los postulados fundamentales de la Democracia moderna, sino a base de un Derecho electoral medioeval por lugares, determinado a través de muchas casualidades históricas, mediante el cual los Lores de la Cámara Alta dominaban las elecciones para la Cámara Baja. En el nuevo proceso que comienza en 1832, la Cámara Baja se convierte en una Cámara de Diputados en el sentido de la Democracia moderna; la Cámara Alta, por el contrario, ha conservado su carácter aristocrático. Sin embargo, ha perdido por el Acta de Parlamento de 1911 la completa paridad, como factor de la Legislación, con la Cámara Baja; ahora, una ley puede ser promulgada por el Rey sin la anuencia de la Cámara Alta, cuando haya sido aprobada sin modificación dentro de un cierto plazo por la Cámara Baja en tres legislaturas consecutivas. La Cámara Alta conserva tan sólo un "veto suspensivo". Junto a esto, el Acta de Parlamento de 1911 cierra otro proceso que se había iniciado para el Derecho de finanzas: sobre las llamadas "leyes de dinero" decide sola la Cámara Baja, aun cuando también la Cámara Alta discute; la cuestión de qué debe considerarse, en caso de duda, "ley de dinero", es decidida por el *Speaker* de la Cámara Baja sin que la Cámara Alta tenga derecho a cooperar a la decisión.

Al presente (verano de 1927) se han presentado planes de reforma para devolver a la Cámara Alta una parte de su antiguo poder. El sentido político de esos esfuerzos está en qué a una Cámara Baja en la que, a causa del Derecho electoral democrático es un factor permanente de poder el partido laborista, debe contraponérsele una Alta Cámara conservadora, como eficaz contrapeso. Aquí el equilibrio está destinado a la protección del orden burgués existente.

2. En la mayor parte de los países del Continente europeo se introdujo el sistema bicameral a imitación del modelo inglés. Para esto fué eficaz aquella idealización de las situaciones constitucionales inglesas que comenzó con MONTESQUIEU y ha continuado durante todo el siglo XIX, y en algunos autores incluso todavía en el XX.

MONTESQUIEU, *Esprit des lois*, XI, 6: "Hay siempre en un Estado hombres que se distinguen por su nacimiento, riqueza y posición. Pero si sobresalieran en el pueblo, la libertad común quedaría sometida a su opresión y no tendrían ningún interés en defender la libertad, porque la mayor parte de las resoluciones irían dirigidas contra ellos. Su participación en la legislación ha de tener en cuenta, por eso, sus especiales intereses." La *ratio* de esa especie de Cámara

especial está en que una minoría apreciable para el Estado no debe ser aplastada mediante los postulados democráticos fundamentales.

De estas ideas resulta una *Cámara de Pares* aristocrática, un *corps de nobles* o Cámara de señores, colocada junto a una Representación popular propiamente dicha.

Así, la *Chambre des paires* según el art. 27 de la Carta francesa de 1814 y el art. 23 de la Constitución de la Monarquía burguesa de 1830. La Constitución prusiana de 1850, art. 62: "El poder legislativo es ejercido en común por el Rey y dos Cámaras; es exigible para toda ley el acuerdo del Rey y de las dos Cámaras"; art. 65: "La primera Cámara estará compuesta de miembros que el Rey designe a título hereditario o con carácter vitalicio."

3. Sistema bicameral a base de las singularidades de una organización *federal*. Aquí se forma, junto a la Cámara de Diputados surgida por sufragio universal de todo el pueblo, una Cámara especial de los Estados miembros, como *Cámara de Estados*. Con esto, surge al lado de la Cámara de Diputados unitario-democrática, una "Asamblea de las individualidades estatales federadas" (BLUNTSCHLI).

El *Senado*, en los *Estados Unidos de América*, forma, con la Cámara de representantes, el "Congreso"; el *Consejo de Estados* de la Confederación *suiza*, como representación de los Cantones, junto al Consejo nacional; ambos forman (como "dos secciones") la Asamblea federal; el § 85 de la Constitución de *Francfort* de 1849: El *Reichstag* se compone de dos Cámaras, la *Cámara de Estados* y la *Cámara popular*.

El *Reichsrat* de la Constitución de Weimar (arts. 60-67, C. a.) se encuentra en realidad cerca de una segunda Cámara, por lo que a facultades y actividad se refiere, pero no está construido como representación especial, sino sólo como una representación de los países alemanes en la legislación y administración del Reich, y por cierto como Asamblea de mandatarios de los Gobiernos de país. A través de su derecho de cooperación en la obra legislativa (iniciativa de ley, según el art. 69, y derecho de veto, según el art. 74, C. a.), puede adoptar funciones de segunda

Cámara en el sistema de una construcción de división de poderes; pero no forma, junto con el Reichstag, un Parlamento.

4. Sistema bicameral en un Estado democrático unitario, por simples razones de división de poderes; se opone una segunda Cámara, como *Senado*, a la Cámara de Diputados, para establecer una división dentro del Legislativo, y con ello crear frenos y controles, logrando una deliberación y discusión a fondo de las leyes. A este propósito ha de aplicarse el pensamiento, expresado ya por BOLINGBROKE (arriba, pág. 235), de que la Cámara Alta ha de tener una función arbitral entre rey y Cámara Baja, es decir, entre el jefe del Ejecutivo y la Representación popular, jugando así un papel de mediador.

Allí donde tales razones conducen, en una República basada en el principio democrático, a erigir una segunda Cámara, se suscita la cuestión de en qué singularidades de organización se distingue esa segunda Cámara de la otra. Sería antidemocrático crear una institución basada en la *herencia*, o siquiera en la *elección vitalicia*, en lugar de los métodos de *elección periódica*. El Senado francés debía de contener, según la ley constitucional de 1875, setenta y cinco senadores de la Asamblea nacional entonces reunida, y después designados vitaliciamente por cooptación. Sin embargo, esto fué ya abolido algunos años después (ley de 9 de diciembre de 1884). En el caso de herencia, e incluso de elección vitalicia, la independencia y representación se hacen tan fuertes que queda vulnerado el principio democrático de la identidad. Por tanto, hay que contentarse con pequeñas diferencias y matizaciones: diversidades de la edad electoral, de los votantes o del número de los miembros, elección directa en lugar de indirecta, renovación periódica, en que sólo una minoría cesa y es elegida de nuevo, para mantener la continuidad de la Cámara, diferencia de los distritos electorales o de los sistemas electorales. Pero éstas son diferencias que no alcanzan a formar el fundamento ideal para una institución independiente con significación política.

5. En época reciente se ha intentado estructurar el sistema bicameral como unión de una Cámara económica con otra política, o de un Parlamento económico con un Parlamento puramen-

Cámara en el sistema de una construcción de división de poderes; pero no forma, junto con el Reichstag, un Parlamento.

4. Sistema bicameral en un Estado democrático unitario, por simples razones de división de poderes; se opone una segunda Cámara, como *Senado*, a la Cámara de Diputados, para establecer una división dentro del Legislativo, y con ello crear frenos y controles, logrando una deliberación y discusión a fondo de las leyes. A este propósito ha de aplicarse el pensamiento, expresado ya por BOLINGBROKE (arriba, pág. 235), de que la Cámara Alta ha de tener una función arbitral entre rey y Cámara Baja, es decir, entre el jefe del Ejecutivo y la Representación popular, jugando así un papel de mediador.

Allí donde tales razones conducen, en una República basada en el principio democrático, a erigir una segunda Cámara, se suscita la cuestión de en qué singularidades de organización se distingue esa segunda Cámara de la otra. Sería antidemocrático crear una institución basada en la *herencia*, o siquiera en la *elección vitalicia*, en lugar de los métodos de *elección periódica*. El Senado francés debía de contener, según la ley constitucional de 1875, setenta y cinco senadores de la Asamblea nacional entonces reunida, y después designados vitaliciamente por cooptación. Sin embargo, esto fué ya abolido algunos años después (ley de 9 de diciembre de 1884). En el caso de herencia, e incluso de elección vitalicia, la independencia y representación se hacen tan fuertes que queda vulnerado el principio democrático de la identidad. Por tanto, hay que contentarse con pequeñas diferencias y matizaciones: diversidades de la edad electoral, de los votantes o del número de los miembros, elección directa en lugar de indirecta, renovación periódica, en que sólo una minoría cesa y es elegida de nuevo, para mantener la continuidad de la Cámara, diferencia de los distritos electorales o de los sistemas electorales. Pero éstas son diferencias que no alcanzan a formar el fundamento ideal para una institución independiente con significación política.

5. En época reciente se ha intentado estructurar el sistema bicameral como unión de una Cámara económica con otra política, o de un Parlamento económico con un Parlamento puramen-

te político, de modo que en último caso habría *dos Parlamentos* (no tan sólo dos Cámaras).

Cuando la contraposición de Cámara Alta y Cámara Baja significa la contraposición de capital y trabajo, el sistema bicameral es sólo desarrollo de una contraposición de clases. Pero si se intenta, soslayando esa contraposición, separar Política y Economía y basar en tal separación el sistema bicameral, el intento carecería de perspectivas, porque la decisión pertenece siempre a lo político. Lo mismo cabe decir para la construcción de dos Parlamentos. Si el Parlamento económico afirma su posición junto al Parlamento político, en el caso crítico ha de surgir un conflicto, a menos que ambos Parlamentos sean absolutamente homogéneos y por ello absolutamente superflua su duplicidad. Pero si surge un conflicto, aquel Parlamento que se revele como parte decisiva se convierte en Parlamento *político*, porque toma sobre sí la dirección, y con ello, la responsabilidad, siendo indiferente que haya sido organizado de antemano como Parlamento político o económico. Este reparo afecta, tanto a las propuestas de MR. y MRS. WEBB de poner, uno junto a otro, dos Parlamentos (político y social) con iguales facultades, como también a las propuestas alemanas que exigen un Parlamento económico para librar a la economía de la "política" (refiriéndose a la política de partido al modo actual); comp. TATARIN-TARNHEYDEN, *Die Berufsstände*, Berlín, 1922, pág. 238; *Schmollers Jahrbuch*, 49, 1925, pág. 185; *Zeitschr. f. Politik*, XV, pág. 120; además, H. BRAUWEILER, *Berufsstände und Staat*, Berlín, 1925, y *Preussische Jahrbücher*, octubre, 1925, página 64; BRAUWEILER es adversario del sistema bicameral.

La Constitución de Weimar introdujo en el artículo 165 un *Consejo económico del Reich*, concebido como organización destinada a compendiar un sistema de representaciones de obreros y empleados en relación con Consejos económicos de distrito formados paritariamente (por representantes de patronos y de obreros), pero hasta ahora (otoño 1927) sólo existe como Consejo económico del Reich con carácter provisional a base de un decreto de 4 de mayo de 1920 (*Gac.*, pág. 858), con representantes de las distintas profesiones económicas y partes de la vida económica. Según el artículo 165, 4, han de ser sometidos por el Gobierno al dictamen del Consejo económico del Reich los proyectos de ley político-sociales y político-económicos de significación fundamental. El Consejo económico definitivo tiene también el derecho, incluso de proponer tales leyes, es decir, un

derecho de iniciativa, y puede hacer que uno de sus miembros defienda ante el Reichstag la propuesta. En lo demás, no tiene ningún derecho a cooperar en la legislación del Reich; está limitado en esencia a una actividad dictaminadora. Apenas si se puede colocar esa institución del artículo 165, C. a., bajo el punto de vista de la división de poderes, pues el Consejo económico del Reich no es un Cámara especial, aun cuando sus miembros (como ocurre según el artículo 5 del decreto de 4 de mayo de 1920) se consideren representantes de los intereses económicos de todo el Pueblo y no estén ligados a mandatos. Tampoco puede entenderse como Parlamento económico independiente, porque un Parlamento para leyes económicas y otros asuntos necesitaría tener un derecho de resolver con independencia. El encontrarse limitado en esencia a una actividad dictaminadora, ha comportado también el que todavía delibere tan sólo en *Comisiones* y no sean observadas ya las formalidades de una discusión pública, que es propia del Parlamento. Nada cambian de este resultado determinadas atribuciones de Derecho administrativo, como la concesión del permiso para la fabricación de fósforos (ley del Reich de 28 de mayo de 1927, *Gac.*, I, pág. 123). Pudiera ocurrir que hubiera en esto iniciaciones de una peculiar y nueva construcción, no comprensible con las ideas tradicionales de organización estatal; sin embargo, hay que decir hasta hoy que ese Consejo económico del Reich de la Constitución de Weimar no es ni una segunda Cámara ni un Parlamento económico.

IV. *Competencias y facultades de la Cámara Alta.* La competencia peculiar está en el terreno de la legislación. Pero el modelo inglés ha inducido a transferirle también a esta Cámara otras competencias, en particular la administración de justicia, y, ante todo, la justicia política.

1. *Legislación.*

a) Cooperación positiva y en igualdad de facultades en la aprobación de la ley.

Según el sentido originario del sistema bicameral, la ley surge por acuerdo coincidente de ambas Cámaras, al que se añade todavía, en la Monarquía constitucional, el asentimiento del rey. Un simple veto o derecho de objeción no bastaría a prestar a

una cooperación el carácter de cuerpo legislativo. Tampoco un veto absoluto implicaría un derecho a cooperar en la legislación, sino una facultad peculiar de injerirse *desde fuera* y como *freno*, en el derecho a legislar, no concebida como cooperación, sino sólo como límite y protección contra el abuso. Mucho menos puede valer como derecho de cooperación la facultad de oponer un veto sólo suspensivo y basar en ello el carácter de segundo cuerpo legislativo. Por lo demás, en la práctica no puede distinguirse con frecuencia tal derecho de objeción de un derecho de cooperación, y esto, cuando el que posee ese derecho de objeción tiene al mismo tiempo un derecho independiente de iniciativa de ley. Resulta evidente que tal derecho de iniciativa, por sí solo, no puede todavía servir de base al carácter de cuerpo legislativo. Otras posibilidades de freno, por ejemplo, la facultad que tenga una Cámara de determinar, frente a una ley aprobada por la otra, un referéndum o una disolución, esto es, la posibilidad de apelar al pueblo, no dan lugar todavía a una facultad de cooperación en la obra legislativa.

Ya se ha dicho que la cooperación de la Alta Cámara inglesa se encuentra limitada de modo que aquí suele hablarse de un simple derecho de veto suspensivo (p. ej., ESMEIN NÉZARD, I, pág. 209). Sin embargo, la Cámara Alta sigue siendo competente, aparte de las leyes monetarias, para la deliberación de los acuerdos de ley. La expresión "simple derecho de veto" es inexacta práctica y teóricamente.

El *Senado* francés es una segunda Cámara, fundamentalmente coordinada con la Cámara de los Diputados por lo que respecta al derecho de legislar. Coopera, según la Ley constitucional de 25 de febrero de 1875 (art. 5), en la disolución del Parlamento: el Presidente de la República puede disolver la Cámara de los Diputados con la anuencia del Senado; el derecho de cooperación del Senado produce aquí un contrapeso y da lugar a una especie de posición arbitral entre Cámara de los Diputados y Presidente de la República.

El Reichsrat alemán tiene, según el art. 74, C. a., la facultad de suscitar *objeciones* contra una ley acordada por el Reichstag. La ley vuelve entonces a una segunda resolución del Reichstag. El Reichsrat resuelve, pues, tan sólo acerca de la objeción contra un acuerdo de ley; el acordar una objeción no es acordar una ley. Mediante un segundo acuerdo del Reichstag (para el cual, según la recta interpretación, basta con una única lectura) el Reichstag adopta posición frente al reparo, pero sin decidir definitivamente sobre él. La decisión depende de que el Presidente del Reich disponga un referéndum o no. Si en el

segundo acuerdo del Reichstag se da una simple mayoría, lo aprobado no es ley; si en este caso el Presidente del Reich no dispone un referéndum, ha prosperado la objeción del Reichsrat, y queda impedida la vigencia de la ley. Pero cuando el segundo acuerdo del Reichstag es adoptado por una mayoría de dos tercios de los miembros presentes, la objeción del Reichsrat queda superada si el Presidente del Reich no dispone un referéndum.

El Reichsrat puede, según el art. 76, C. a., exigir que se disponga un referéndum frente a los acuerdos de ley de reforma constitucional adoptados por el Reichstag. Esta facultad se explica por el tratamiento que la ley constitucional da a su derecho de objeción. Se encuentra prescrito en el art. 76, C. a., que la aprobación de una ley de reforma de la Constitución requiera una mayoría cualificada de dos tercios (mayoría de dos tercios del número legal de miembros de la Cámara, para que ésta pueda adoptar el acuerdo; acuerdo por dos tercios de mayoría de los presentes). La mayoría de dos tercios en el segundo acuerdo sería sólo una repetición respecto del primero, no significaría ninguna cualificación especial, y desalojaría la objeción del Reichsrat, en ese caso de especial importancia, si el Presidente del Reich no se resolviera a disponer un referéndum. Ese resultado se corrige por el antes citado derecho del Reichsrat de exigir en tales casos un referéndum.

b) Ambas Cámaras suelen tener iguales derechos también en lo relativo a la *iniciativa de la ley*. Sin embargo, existen singularidades casi en todas partes para el derecho de iniciativa de las leyes de finanzas; en este punto retrocede la Cámara Alta (Cámara de señores o Senado) frente a la Cámara Baja como verdadera Representación "popular", porque la Cámara Baja se considera como representación de los que prestan las contribuciones o impuestos, y, por consiguiente, deben también consentirlos.

La posición especial de la Cámara Baja en leyes monetarias ha de ser referida al proceso inglés: la Cámara Baja concedía los subsidios a la Corona. Según la Constitución federal de los *Estados Unidos de América*, los proyectos de ley relativos a recaudación de ingresos han de originarse en la Cámara de representantes, pero el Senado puede introducir modificaciones, como en cualquier otro proyecto de ley. Según el art. 27 de la Constitución *belga* de 1831, toda ley relativa a ingresos o gastos del Estado habrá de ser votada primero en la Cámara de Diputados. El art. 62 de la Constitución prusiana de 31 de enero de 1850 determina: los proyectos de ley de finanzas y presupuestos del Estado serán sometidos primero a la segunda Cámara (Cámara de Diputados),

mientras que en las demás leyes puede elegir el Gobierno la Cámara a que primero haya de someter la ley. Art. 8, § 2, de la ley constitucional francesa de 24 de febrero de 1875: "Las leyes de finanzas serán sometidas y votadas primero en la Cámara de Diputados." Existe una controversia acerca de si el Senado no tiene un derecho de verificar modificaciones en tales leyes financieras, es decir, si las leyes han de ser aceptadas o rechazadas sin cambiar la forma en que la Cámara de Diputados las aprobó, o si puede realizar rebajas o aumentos en las diversas partidas, como el Senado de los Estados Unidos, o si para estas modificaciones se requiere que el Gobierno haya hecho uso de su derecho de iniciativa y el Senado puede adoptar frente al acuerdo de la Cámara toda clase de modificaciones, aun cuando sólo a propuesta del Gobierno. El pensamiento de los autores de aquella Ley constitucional de 1875, que pensaban en el modelo del Senado de los Estados Unidos, podía bien ser el de un derecho independiente a favor del Senado para hacer modificaciones.

El *Reichsrat* alemán tiene, según el art. 69, C. a., un derecho propio a acordar *propuestas de ley*. Tiene además un *derecho de asentimiento* a los proyectos de ley del Gobierno del Reich. En las proposiciones de ley surgidas del Reichstag no tiene ese derecho de asentimiento, de manera que es fácil soslayar el requisito del asentimiento del Reichsrat a los proyectos del Gobierno, haciéndolos presentar como proposición de una fracción del Reichstag. Para el caso en que no haya acuerdo entre el Reichsrat y el Gobierno sobre un proyecto de ley de éste, tiene el Reichsrat un derecho independiente de propuesta: el Gobierno está entonces obligado a llevar al Reichstag la propuesta del Reichsrat.

Para las *leyes monetarias* existe, según el art. 85, 2, C. a., un derecho de cooperación del Reichsrat en condiciones de igualdad, en cuanto que el Reichstag sólo puede acordar elevación de gastos y reducción de ingresos en el presupuesto presentado por el Gobierno con la *anuencia* del Reichsrat. Este derecho de asentir (a diferencia de un simple derecho de objeción) es aplicable, según la recta interpretación, a todas las leyes monetarias, y hace del Reichsrat una segunda Cámara para este importante campo. Sin embargo, no puede prescindirse de que el Reichsrat sólo tiene aquí un derecho de códeterminación con el Gobierno, pero no contra él; que, además, ese derecho de codeterminación puede ser superado por un acuerdo de dos tercios de mayoría del Reichstag (art. 85, 5; sobre la práctica del art. 85, 4: POETZSCH, *Jährb. ö R.* XIII, 1925, página 221; JOH. HECKEL, *AöR.* nueva serie, 12 (1927), págs. 467-8).

2. *La Cámara Alta* (Cámara de señores, Senado, etc.), como *Tribunal de justicia política*. En algunas leyes constitucionales se fundamenta una competencia peculiar de la Cámara Alta o

Senado para procesos políticos, siguiendo el método inglés (que, entre tanto, ha perdido su objeto). La Constitución de Weimar no conoce esta especie de justicia política a cargo de un cuerpo legislativo (comp. arriba, § 12, pág. 157).

3. Cámara Alta o Senado como "*protector de la Constitución*", es decir, Tribunal para conflictos constitucionales, como instancia para la decisión sobre la constitucionalidad de leyes y decretos y para las llamadas reclamaciones constitucionales (comp. arriba, § 11, III, pág. 131).

En esto se basa la institución de un *Sénat conservateur*, que puede declarar inconstitucionales las leyes y decretos, institución característica de las Constituciones del Imperio francés; así, las leyes constitucionales del año VII (1799), XII (1802), de 14 de enero de 1852, artículos 26 y siguientes. En estas últimas prescripciones se designa expresamente el Senado como protector del pacto fundamental y de las libertades públicas ("*gardien du pacte fondamental et des libertés publiques*").

4. *Cámara Alta* (Cámara de señores, Senado) y *Gobierno parlamentario*. Las dos Cámaras del sistema bicameral forman, juntas, el Parlamento. En el caso de una responsabilidad política del Gobierno frente al Parlamento debería de ser, pues, aquél dependiente de ambas Cámaras, fuera porque cada una de ellas pudiera exigir por sí esa responsabilidad, fuera por resultar exigible una resolución acorde de ambas Cámaras. En realidad, la evolución democrática ha llevado a que la Cámara Alta, o la correspondiente a ella, pierda su influjo, y la dependencia respecto del Parlamento se transforme en una dependencia respecto de la Cámara Baja (Cámara de Diputados).

En *Inglaterra* eso se decidió en el siglo XIX; en *Francia* los Ministros son, según el artículo 6 de la ley constitucional de 25 de febrero de 1876, solidariamente responsables ante las Cámaras (*solidairement responsables devant "les Chambres"*). La responsabilidad del Gobierno frente al Parlamento es, en la práctica, una responsabilidad ante la Cámara de los Diputados, si bien en teoría se afirma la igualdad de facultades de ambas Cámaras (ESMEIN-NÉZARD, I, páginas 234 y sigs.) y también en la práctica tienen lugar acuerdos de confianza o desconfianza del Senado (E. v. HIPPEL, *JöR.*, XV, 1927, pág. 180). Sobre el Senado y *disolución*, pág. 348.

En el Reich alemán la exigencia de un Gobierno parlamentario tenía sólo el sentido de una dependencia del Gobierno respecto de la confianza del Reichstag. La ley de reforma de la Constitución de 28 de octubre de 1918 determinaba por eso: "El Canciller necesita de la confianza *del Reichstag* para el ejercicio de su cargo"; por el contrario, se añade en la misma ley: "El Canciller y sus representantes son responsables por el ejercicio de su cargo ante el *Bundesrat* y el *Reichsrat*." El art. 54 de la Constitución de Weimar habla de la confianza del Reichstag; el Reichsrat no se toma en cuenta para esto. Los elementos de una segunda Cámara que se encuentran en la organización del Bundesrat o del Reichsrat están basados tan sólo en la estructura federal del Reich, y no significan un auténtico sistema bicameral.

V. La división de la facultad legislativa implícita en el sistema bicameral conduce a hacer incompatible el puesto de miembro de una Cámara con el de miembro de la otra. En esto hay una inevitable *incompatibilidad* (arriba, pág. 220).