

# LA COMISION MIXTA CONGRESO-SENADO

Por MIGUEL ANGEL GARCIA HERRERA

## SUMARIO

1. Introducción. 2. Bicameralismo y Comisión Mixta. 3. La Comisión Mixta en el Derecho constitucional comparado. 4. Regulación constitucional de la Comisión Mixta en el ordenamiento español: *a)* principio inspirador; *b)* caracteres; *c)* designación y composición; *d)* función; *e)* naturaleza.—5. Conclusión

## 1. INTRODUCCION

Recientemente hemos asistido al nacimiento de una institución en el ordenamiento jurídico español: la Comisión Mixta Congreso-Senado. Efectivamente, la Ley para la Reforma Política, en sus artículos 3.º-2 y 4.º, para supuestos de reforma constitucional o de tramitación de proyectos de ley ordinaria, respectivamente, prevé el funcionamiento de un órgano parlamentario, cuya función consiste básicamente en intentar formular un texto que supere las divergencias existentes entre las dos Cámaras, y sobre el que deben pronunciarse el Senado y el Congreso para culminar el procedimiento legislativo. De esta forma se quiere evitar que ciertas iniciativas legislativas, ya sean de rango ordinario o de rango constitucional, queden paralizadas debido a la imposibilidad de que ambas Cámaras acepten un texto único, lo que dilataría e incluso podría llegar a detener el iter legislativo normal.

Como ya es sabido, hasta ahora en el seno de la Comisión Mixta se han alcanzado acuerdos que han permitido ofrecer a las dos Cámaras una fórmula que conciliara los puntos de vista encontrados del Congreso y del Senado. Si bien es pronto para extraer conclusiones definitivas de su práctica, debido a su escaso y limitado rodaje, este órgano parlamentario merece una

atenta observación por la función que desempeña en el actual momento de consolidación de la democracia, al estar emanándose una legislación que acomode el orden normativo a las nuevas circunstancias, por el papel que cumplirá en la elaboración de la Constitución, donde será inevitable su concurso, y por las implicaciones que conlleva cuando se le analiza en el conjunto del orden constitucional.

## 2. BICAMERALISMO Y COMISION MIXTA

La Comisión Mixta sólo puede darse en un sistema de organización parlamentaria bicameral, puesto que donde hay una sola Cámara no es concebible y, por tanto, se hace innecesario recurrir a una instancia mediadora que intervenga para intentar alcanzar el acuerdo.

El tema de las ventajas o inconvenientes del bicameralismo, de su superioridad o de sus deficiencias respecto al monocameralismo constituye una disputa clásica de la doctrina constitucional, condenada, además, a no terminar nunca, siempre que se afronte de forma abstracta y genérica. Tanto las razones que se esgrimen para apoyar el bicameralismo: lograr una mayor y completa representación de la opinión pública, conseguir más garantías de serenidad y perfección en el trabajo legislativo, equilibrar y contrapesar la posible fogosidad reformadora de la otra Cámara, moderar y arbitrar en los posibles conflictos entre legislativo y ejecutivo cuando una de las Cámaras esté enfrentada al Gobierno, etc., así como los defectos que se le achacan, presentados a su vez como virtudes del monocameralismo: división artificial de la voluntad popular, obstaculización innecesaria del procedimiento legislativo, etc., se nos presentan rancios y desfasados argumentos en su mayoría, e insuficientes en su totalidad en su pretensión de dar una explicación de las causas que avalan una opción bicameral, porque, en última instancia, como dice el profesor Lucas Verdú, hay que contar con la estructura social (1).

Partiendo de datos objetivos adquiere sentido y consistencia la organización bicameral al tiempo que pierden peso específico las razones que se barajan en contra de la segunda Cámara. Porque dicha estructura social puede imponer que ciertos intereses juzgados como fundamentales precisen de un reconocimiento y protección tales que puedan constituirse en fundamento de la denominada históricamente Cámara Alta. Ello se produce cuan-

---

(1) P. LUCAS VERDÚ: *Curso de Derecho político*, vol. III, Madrid, 1976, págs. 323 y sigs. y 329 y sigs.

do se entiende que la existencia de una sola Cámara recoge insuficientemente la pluralidad existente en la sociedad y que conviene establecer un desdoblamiento en el Parlamento para así abarcar y agotar la riqueza de intereses y valores de la comunidad político-social, proporcionando cobertura suficiente a aquello que se juzga decisivo para la convivencia democrática. Concebida de esta forma pierde consistencia la objeción que considera que la segunda Cámara no está inspirada, como la Cámara Baja, en el principio democrático, lo que la hace rechazable. Pero se olvida que de la misma forma que con el Congreso se quiere establecer una representación que satisfaga los intereses protegidos constitucionalmente, a través del Senado se quiere igualmente instaurar un cauce válido con el que realizar los objetivos constitucionales, pero contemplados desde una perspectiva diferente a la del Congreso. El pueblo soberano, consciente de la heterogeneidad social, se dota de un Parlamento articulado en dos ramas diferenciadas, a las que proporciona con su respaldo idéntica legitimidad democrática (2).

Igualmente resulta inválida la observación de que el bicameralismo no se corresponde con la realidad unitaria de la voluntad general, pues opone un sistema dual de representación, sancionando una división artificial que no se ajusta a la unidad objetiva del pueblo. Pero aceptado que ciertos intereses requieren una salvaguarda específica, consideramos inaceptable que se vea en el bicameralismo un modelo en el que el posible antagonismo entre las dos Cámaras, produciendo dos voluntades encontradas, desdiga del fundamento unitario en que se basan. Porque, finalmente, la voluntad popular queda reflejada en la voluntad estatal en cuanto ley, en cuanto manifestación única que todo somete a su imperio, reproduciendo en el plano jurídico la singularidad sociológica y política. Es en esta relación pueblo-ley donde debe buscarse la necesaria correspondencia no contradictoria, y no en el procedimiento de emanación de la norma, que se articula de distintas

---

(2) Sobre la democratización del Senado, véase L. TREVELLI: *Le bicamérisme*, Lausana, 1975, pág. 23. Situados en la perspectiva del texto, significa superar estrechas concepciones de democracia entendidas únicamente en su faceta formal y que conducirían a establecer una comparación gradual de democracia, entre las dos Cámaras, en detrimento del Senado, adjudicando una valorización superior al modelo vigente de designación de los parlamentarios del Congreso.

Pero el juicio sobre el particular debe partir de la toma en consideración del principio inspirador de la segunda Cámara y su correspondencia con el procedimiento de designación y no atender exclusivamente al criterio formal para pronunciar una condena que afecta a la totalidad de la institución. Entendemos por ello que hay que superar la postura que degrada al Senado en razón del sistema de elección que se utiliza.

formas dependiendo de las condiciones históricas y sociales concretas (3).

Pero aceptada la posibilidad y conveniencia de un sistema bicameral, conviene reducir los inconvenientes y deficiencias que se han achacado a esta forma de organización. Por ello se nos presenta de gran utilidad arbitrar expedientes con los que superar los defectos crónicos de que ha adolecido el modelo de la doble Cámara, uno de los cuales, sin duda, es la falta de acuerdo entre las dos ramas parlamentarias, que produce el espectáculo deplorabile de un reenvío sin fin de una a la otra Cámara sin llegar nunca

---

(3) A nuestro juicio, sólo la individualización de una base sustancial sostiene la racionalidad de la existencia de la segunda Cámara. Por ello, rechazamos concepciones que bien se oponen o bien justifican el Senado apoyados en otros argumentos.

Según I. WEBER: «La crise du bicaméralisme», en *Revue du Droit Public*, 1972, el Senado ha perdido progresivamente sentido a medida que se ha ido democratizando, puesto que las ventajas que podrían alcanzarse con el bicameralismo son obtenibles con el monocameralismo. Por otra parte, la eficacia, que para él condensa el valor clave de los Estados liberales modernos, impone el sacrificio de la segunda Cámara, pues perturbaría la rápida consecución de objetivos este evitable rodeo por el Senado, sobre todo si consideramos que ya el Congreso se ha articulado de forma que integra los valores del bicameralismo.

Aparece obvia la deficiencia argumental de WEBER, que pretende encerrar en el exclusivo y tecnocrático valor de la eficacia la causa última de la estructuración parlamentaria, desconociendo que existen otros criterios que guían las decisiones en materia de política constitucional.

Por el contrario, G. BURDEAU: *Traité de Science Politique*, tomo VI, vol. II, París, 1971, 2.<sup>a</sup> ed., págs. 309 y sigs., se define ante el bicameralismo en función de la concepción que sustenta de régimen democrático. Si se acepta como régimen democrático aquel en el que se otorga a los órganos constitucionales la interpretación y encuadramiento de la voluntad de los gobernados, que no comporta una mera sumisión del gobernante a los que le han elegido, sino que parte del principio de colaboración entre ambos, superando una visión limitada que sostiene que la función de la democracia consiste en proporcionar medios directos de intervención del pueblo en el gobierno, entonces la segunda Cámara resulta deseable e insustituible. Pero esta concepción doctrinal del Senado como filtro purificador, como colaborador que pule el trabajo realizado en la otra Cámara, que acrecienta las cualidades de la ley al contribuir a la elaboración más depurada de la voluntad popular, resulta insatisfactoria, pues con el mismo criterio podríamos solicitar instancias ulteriores que perfeccionaran más aún la legislación.

El rechazo de estas dos concepciones apunta la postura tomada: el criterio sustancial, presente en la sociedad, se encuentra en mejores condiciones para fundamentar suficientemente la supervivencia del bicameralismo. Esto impone igualmente abandonar la tesis muy arraigada en la doctrina que atribuye a la Cámara Alta una función correctora y compensadora. Entendemos, por el contrario, que la posición sustentada en el texto se orienta más hacia una visión de complementariedad, excluyendo la hipótesis de un antagonismo sustancial que se corresponde a épocas pretéritas ya superadas.

a la voluntad final que concluya el procedimiento legislativo. Una de las medidas racionalizadoras que se han establecido está constituida por la previsión de Comisiones Mixtas para el supuesto de conflictos entre las dos Cámaras. Pero si, como veremos luego, cumple una función técnica y política indudable, no puede olvidarse que su fundamento último reside en la conveniencia de establecer un vehículo mediador que prepara el terreno para que se produzca una decisión que conjunte y globalice las diversas lecturas de los valores contenidos en la Constitución desde las perspectivas juzgadas decisivas para la convivencia democrática, encontrándose en esta formulación el criterio guía que permite resolver los problemas que surgen a la hora de intentar comprender este órgano parlamentario (4).

### 3. LA COMISION MIXTA EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO

El Derecho constitucional comparado presenta una gran variedad y riqueza de formas de resolución de las cuestiones litigiosas entre las Cámaras en el orden legislativo. Los diversos ordenamientos jurídicos, respondiendo a razones de tipo práctico, político o histórico, reflejando su pasado y su capacidad de creación de nuevas fórmulas constitucionales han generado un gran abanico de mecanismos constitucionales que difieren a veces en aspectos mínimos, en otras ocasiones en cuestiones sustanciales y que van alterando todas y cada una de las fases que deben recorrerse para superar la controversia, diferenciándose en los sujetos que participan, en las competencias atribuidas, en el procedimiento más o menos amplio, etc. Nuestro propósito no es realizar una exposición completa del amplio espectro existente, sino únicamente resaltar algunos de los sistemas arbitrados, guiados por diversos criterios: bien su originalidad, bien la importancia del ordenamiento jurídico que lo recoge, bien la influencia que ha ejercido sobre la normativa española.

El bicameralismo no siempre engendra la existencia de un órgano *ad hoc* que intervenga cuando disienten las dos Cámaras en la tramitación de la ley. En algunos ordenamientos se deja a la libre iniciativa del Parlamento la resolución del conflicto; o bien se prevén sistemas que no precisan recurrir a un órgano de mediación, puesto que en sede parlamentaria se alcanza la voluntad final que cierra el procedimiento, o bien la hegemonía de una de las dos Cámaras hace inútil la conciliación.

---

(4) Sobre el parlamentarismo racionalizado, véase el trabajo clásico de B. MIRKINE-GUETZEVITCH: «Les nouvelles tendances du droit constitutionnel», en *Revue du Droit Public*, 1928.

A pesar de la diversidad de comisiones parlamentarias que intervienen en el proceso legislativo (5), ni en el ordenamiento constitucional italiano ni en los reglamentos del Congreso y Senado se contempla la comisión mediadora que aparece en otras constituciones. Se sanciona, por tanto, una equiparación total entre ambas Cámaras, siendo autónomas en sus decisiones. Cada rama del poder legislativo decide por sí misma el tratamiento que debe darse a sus trabajos sin que estén afectadas en absoluto por las decisiones de la otra Cámara: así, puede suceder que una de ellas considere urgente un texto legal y que la otra estime oportuno tramitarla por el procedimiento ordinario o simplemente que no la estudie. Esta plena autonomía favorece al reenvío ininterrumpido en el supuesto de que existan divergencias entre Congreso y Senado, puesto que no hay limitación de tiempo ni de lecturas. Una interpretación literal del articulado permitiría la introducción de prácticas que paralizarían la actividad legislativa: a la actividad coordinadora del Gobierno, actuando a través de la mayoría que le respalda, y a los grupos parlamentarios corresponde impedir que se bloquee el funcionamiento del sistema (6).

Una relativa limitación se encuentra en los reglamentos parlamentarios. Tanto en el artículo 70-2 del Reglamento del Congreso como en el artículo 104 del Reglamento del Senado se establece que tras la devolución de un texto acompañado de enmiendas, las deliberaciones versen únicamente sobre las modificaciones aportadas por la otra Cámara. Además, sólo cabe introducir nuevas enmiendas en conexión con las ya realizadas.

Como hemos dicho antes, en algunos países corresponde a las mismas Cámaras afrontar directamente el problema de su discrepancia sin intervenciones de órganos diferentes a la totalidad del Parlamento. Así sucede, por ejemplo, en Noruega, cuya Constitución, en su artículo 76, 3.º, prevé la reunión conjunta de las dos Cámaras para acordar un texto común, exigiéndose la votación cualificada de dos tercios para que dicho texto sea adoptado (7).

---

(5) L. ELIA: «Commissioni parlamentari», en *Enciclopedia del Diritto*, vol. VII, Milán, 1960, págs. 895 y sigs.

(6) C. MORTATI: *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padua, 1969, 8.ª ed., página 702. Sobre los factores correctores anteriormente indicados, coinciden P. LUCAS VERDÚ: *Curso...*, cit., pág. 375, y P. VIRGA: «Le Commissioni Miste», en *Riv. Trim. di Dir. Pubb.*, 1953, págs. 514-15.

(7) La razón de este peculiar procedimiento se debe, a juicio de M. AMELLER: *Parlements*, París, 1966, 2.ª ed., pág. 236, al carácter artificioso del bicameralismo de este país. Véase en el mismo autor, págs. 336-37, otros ordenamientos que acogen el mismo modelo.

El sistema de las Comisiones Mixtas se inauguró en Inglaterra, cuna del parlamentarismo, país en el que durante muchos años se produjo una tensa pugna entre ambas Cámaras que concluyó, como es sabido, con el triunfo de la Cámara de los Comunes (8). Durante ese período se arbitraron diversos procedimientos para resolver los conflictos parlamentarios que se desencadenaron, divergencias que se afrontaban en términos de gran dureza debido a las implicaciones que se derivan de los enfrentamientos: el *status* y el futuro de cada Cámara.

En Inglaterra los contactos entre ambas Cámaras eran frecuentes y se realizaban por medio de diversos cauces:

1. El mensaje, que se utilizaba para el envío de los *bills* de una Cámara a la otra, para solicitar la comparecencia de testigos, para intercambiar relaciones y otros documentos, para informar sobre los acontecimientos que sucedían en el transcurso de los trabajos parlamentarios y como iniciación de otros medios de comunicación.

2. La conferencia, que era convocada para explicar las opiniones particulares de cada Cámara e intentar levantar los obstáculos existentes. Durante las reuniones de dicha conferencia se suspendían las deliberaciones de las Cámaras.

Si bien los contenidos que llenaban los órdenes del día eran diversos, la mayoría de las veces versaban sobre las enmiendas de una Cámara no aceptadas por la otra. La función de los representantes consistía básicamente en transmitir y recibir las deliberaciones efectuadas, llevando con posterioridad a cada Cámara referencia de las actuaciones cumplidas.

3. Una modalidad especial, a la que se recurría en situaciones extremas, cuando ambas Cámaras persistían en sus posiciones primitivas, era la *free conference*, con la cual se intentaba conseguir por medio del intercambio y oposición de argumentos el acuerdo que no se alcanzaba con la mera exposición formal de las razones y decisiones de cada Cámara.

4. Otro sistema consistía en las Comisiones Mixtas, que gozaban de la ventaja de que ante ellas se declaraba bajo juramento. Durante muchos años no se nombraron estas comisiones debido al desequilibrio numérico de su composición: los miembros que procedían de la Cámara de los Comunes

---

(8) Para un estudio de los antagonismos entre las dos Cámaras en su última fase antes del triunfo de los Comunes, véase R. REDSLOB: *Le régime parlementaire*. París, 1924, págs. 75 y sigs.

doblaban a los lores, lo que provocaba que éstos se opusieran a su convocatoria. En 1864, por vez primera desde 1695, se constituyó introduciéndose importantes modificaciones. Se estableció la igualdad en su seno, reconociéndose una autonomía organizativa. Esta nueva estructuración propició una mayor frecuencia de convocatoria de las Comisiones Mixtas (en 1867, 1872, 1873). Por último, como modificación de la práctica de las Comisiones Mixtas, May recoge la comunicación que a veces se producía entre dos comisiones especiales (9).

Como recoge Lucas Verdú, los diversos recursos que posibilitaban la conciliación de las Cámaras son procedimientos todos ellos poco frecuentes en la actualidad debido sobre todo a la imposición de la Cámara de los Comunes sobre la de los Lores. La *Parliament Act* de 1911 y 1949 supuso la hegemonía de la Cámara Baja, minimizando la presencia de los lores en el procedimiento legislativo reduciendo su intervención a la formulación de un veto temporal que puede ser superado por la Cámara de los Comunes con una votación cualificada (10).

Las Comisiones Mixtas con carácter conciliador se puede decir que han desaparecido de la práctica constitucional británica y los comentaristas no les prestan ninguna atención. Todo el esfuerzo de los intérpretes se centra en la comprensión de las diversas especies de comisiones parlamentarias existentes: *Committee of the Whole House*, *Standing Committees* y *Select Committees* (11).

---

(9) T. ERSKINE MAY: «Leggi, privilegi, procedura e consuetudine del parlamento inglese», en *Biblioteca di Scienze Politiche*, dirigida por A. Bruniati, vol. IV, primera parte, Turín, 1888, págs. 377 y sigs. Referencias a la conveniencia de la adopción de Comisiones Mixtas en supuestos de controversia entre las dos Cámaras en el estudio de *bills* privados, aparecen en A. TODD: *El Gobierno parlamentario en Inglaterra*, vol. II, Madrid, s. f., págs. 183 y sigs. Esta opinión se defendió en una Comisión de la Cámara de los Comunes en 1875.

(10) P. LUCAS VERDÚ: *Curso...*, cit., págs. 375-76.

(11) M. FRAGA IRIBARNE: *El Parlamento británico*, Madrid, 1961, págs. 221 y siguientes, e I. JENNINGS: *Parliament*, Nueva York, 1970, 2.<sup>a</sup> ed. Sin embargo, en el Reino Unido continúan funcionando los *Joint Committees* con un carácter específico. Cuando algunas materias interesan a ambas Cámaras se recurre al nombramiento de dichas comisiones, siendo utilizadas: a) como comisiones de encuesta para estudiar determinados asuntos y materias particulares que no comportan implicaciones de carácter político; b) como comisiones legislativas para facilitar el *committee stage* de los *private bills* que contienen tales puntos importantes de principio que aconsejan un examen conjunto de parte de las dos Cámaras, y c) de los *Consolidation Bills*, es decir, de aquellos *bills* relativos al reordenamiento y la revisión de un sector legislativo. D. DOMINICI: *Le commissioni parlamentari inglesi*, Milán, 1970, págs. 273-78, especialmente pág. 275.



El sistema americano de las Conference Committees está inspirado en la práctica inglesa, a pesar de que en este país se encuentre en desuso como consecuencia del desequilibrio de poderes entre las Cámaras.

Los miembros de la Conference Committee son nombrados, de entre los componentes de la Comisión permanente encargada de la elaboración de la ley, por los presidentes de las Cámaras a propuesta de los presidentes de las respectivas comisiones competentes del estudio de la ley (12).

En conformidad con varias disposiciones normativas y reglas consuetudinarias, se realiza la reunión en secreto, dándose publicidad documentada únicamente de la decisión final. Los integrantes de la Comisión actúan como representantes de sus Cámaras respectivas, con obligación de defender los puntos de vista anteriormente adoptados, realizándose las votaciones por separado.

Su objetivo se centra básicamente en intentar llegar a un acuerdo, alcanzar una fórmula que pueda ser aceptada por ambas partes, disponiendo para ello de una amplia capacidad de maniobra, lo que ha suscitado diversas críticas, puesto que provoca un cierto desplazamiento de poder en favor de las comisiones (13) y favorece el ejercicio de fuertes presiones por parte de los *lobbys* americanos (14).

La Ley Fundamental de Bonn, en su artículo 77, 2.º, contempla la exis-

(12) «La Cámara suele nombrar tres, cinco, siete o nueve; el Senado, más o menos los mismos, pero el número puede ser fijado libremente por cada Cámara.» M. FRAGA IRIBARNE: *La reforma del Congreso de los Estados Unidos*, Madrid, 1951, pág. 212.

(13) R. YOUNG recoge varias anécdotas en este sentido. En concreto, tras la supresión por la Comisión de una enmienda introducida por el senador republicano de Indiana Raymond E. Willis, éste se lamentó en los siguientes términos: «Una enmienda aceptada por una votación senatorial de casi tres a uno, y apoyada por los tres representantes del Senado, resulta bloqueada por el voto de los tres miembros de la Cámara. Esto es ciertamente una deformación del proceso democrático.» *El Congreso americano*, Buenos Aires, 1967, trad. de A. Leal, pág. 123. «En secreto, las personas que han sido investidas de ese poder llegan a determinados acuerdos en el último momento de la legislatura, de modo que los organismos representativos no pueden volver a tratar las cuestiones. Esto no es propio de un Gobierno representativo y responsable.» H. FINER: *Teoría y práctica del Gobierno moderno*, Madrid, 1964, trad. de E. Tierno Galván, pág. 519. Para una crítica del sistema americano enjuiciando severamente la apropiación por parte de las Comisiones del poder legislativo, véase G. BURDEAU: *Traité...*, cit., págs. 351 y sigs. Por su parte, C. MORTATI: *Istituzioni...*, citada, pág. 453, recoge la idea de qué Comisiones supongan la introducción del «tricalamentalismo».

(14) E. S. GRIFFITH: *Congress its contemporary role*, Nueva York, 1956, 2.ª ed., págs. 128 y sigs.

tencia de una comisión a la que se atribuye la tarea de buscar un compromiso que acepten ambas Cámaras. Si bien es instituida en la Ley Fundamental, su composición y funcionamiento se rigen por un reglamento (5-V-1951) que fue dictado por el Bundestag y aceptado por el Bundesrat.

Como hemos dicho, el objetivo de la comisión consiste en superar las discrepancias. Pero aunque aparentemente se presente como un órgano técnico, es decir, convocado para elaborar una fórmula conciliatoria, sin embargo, se considera que su función tiene un indudable alcance político. Deviene un instrumento idóneo de mediación que facilita un intercambio más intenso y profundo entre las Cámaras y entre los partidos políticos de cara a la consecución de un resultado político satisfactorio (15).

Está formada la comisión por once miembros, teniendo el carácter de órgano común de ambas Cámaras. Sus miembros son permanentes, debiendo, por tanto, entender de todos los conflictos que se produzcan durante el período legislativo. Corresponde solicitar la convocatoria tanto al Consejo Federal como a la Asamblea Federal y al Gobierno en los supuestos en que la ley precise la aprobación del Consejo Federal. El Gobierno puede igualmente estar presente en las reuniones a fin de favorecer el desarrollo de la comisión, pero reduciéndose su papel únicamente al de asesor. Los parlamentarios disponen del control de la marcha de la discusión y del procedimiento.

En el seno de la comisión se analiza el conflicto y se trabaja para lograr una nueva propuesta. En el caso de que la discrepancia verse sobre un punto concreto, se presenta una solución concreta; en el supuesto de que el desacuerdo sea total, no se precisa una respuesta detallada, bastando con que se recojan las líneas generales que aceptaría el Bundesrat. A tenor del artículo 77, 2.º, cuando se produce la modificación de la ley, el Bundestag debe pronunciarse de nuevo sobre la cuestión.

Como es obvio, el acuerdo puede producirse o no. Dicho compromiso, debido a su carácter político, no tiene necesariamente que ser una síntesis o punto medio entre las posturas iniciales, puesto que cabe la posibilidad de que se imponga el criterio de una de las Cámaras. Ello se encuentra favorecido por el texto constitucional, que establece que «los miembros del Consejo federal delegados por esta Comisión federal no están obligados por instrucciones» (art. 77, 2.º) (16). Si no llega el acuerdo caben dos posibilidades:

(15) T. MAUNZ y G. DÜRIG: *Grundgesetz. Kommentar*, vol. II, Munich, 1973, artículo 77, pág. 9.

(16) Para E. STEIN: *Derecho político*, Madrid, 1973, trad. de F. Sainz Moreno, prólogo de F. Rubio Llorente, pág. 62, los comisionados gozan de «absoluta independencia de criterio». Según L. SÁNCHEZ AGOSTA: *Derecho constitucional compa-*

o bien estamos ante una ley que precisa la sanción de ambas Cámaras, con lo que a falta de entendimiento no se culmina el proceso legislativo, o bien, si no se precisa el concurso del Consejo Federal, la ley es emanada con las mayorías previstas en los diversos casos en el artículo 77, 3.º Y esto, claro está, para las varias hipótesis posibles: de acuerdo o no en el seno de la comisión, de aceptación o no de la propuesta de la comisión por parte de las Cámaras.

El conflicto interparlamentario en algunos ordenamientos constitucionales llega a paralizar la tramitación de la ley. Esto sucede en Yugoslavia, donde después de un largo y complicado proceso queda en suspenso el análisis del texto a expensas de que se replantee de nuevo con posterioridad a un plazo de tiempo expresamente previsto en la Constitución.

Para la formación de la Comisión se precisa que previamente se hayan dado dos deliberaciones en el seno de los Consejos competentes. La falta de acuerdo en la Comisión entre los Consejos impide que sea el texto inscrito de nuevo en el orden del día en un plazo de seis meses, a menos que se produzca una decisión común de los Consejos antes de que expire el plazo. Medidas más drásticas se adoptan a tenor del artículo 189 cuando la discrepancia se produce en materias tales como el plan social o el presupuesto federal, pues se disuelven tanto el Consejo federal como el competente y se aceptan los términos fijados por el Consejo federal, a expensas de las decisiones de los nuevos Consejos. Sucede igual cuando la ley es considerada urgente e indispensable por parte del presidente de la República (17).

En el modelo adoptado por la URSS destaca sobre todo la igualdad existente entre las dos Cámaras (art. 110) y la posible consulta popular en el caso de que persista el desacuerdo (art. 115).

La aprobación de las leyes exige la aceptación del Soviet de la Unión y del Soviet de las Nacionalidades (art. 114). En el supuesto de divergencias entre ambas Cámaras se prevé la decisión de una comisión formada según un criterio paritario. La propuesta elaborada es analizada en una reunión conjunta de los dos Soviets, y si en ella no se alcanza la mayoría requerida en el artículo 115, pasa a entender de la cuestión litigiosa el Soviet Supremo, el cual puede aprobar la ley o bien convocar un referéndum popular con el

---

rado, Madrid, 1968, 3.ª ed., pág. 316, «los miembros del Consejo Federal delegados para ella, no estarán sujetos a instrucciones para procurar el acuerdo».

(17) Este texto mantiene sustancialmente las líneas maestras perfiladas en el artículo 47 de la Constitución yugoslava de 13 de enero de 1953, aunque introduce algunas modificaciones: acorta los plazos, disuelve automáticamente sin más dilaciones los Consejos en los casos señalados y faculta la intervención del presidente de la República.

que se culmina el largo proceso. Ciertamente la lectura del artículo 115 suscita varias dudas, dada su extrema parquedad, puesto que no se aclara si previamente debe intentarse conseguir el acuerdo en el seno del Soviet Supremo o sin pasar por este trámite puede someterse a consulta popular.

Como decíamos antes, se mantiene una rigurosa igualdad entre las Cámaras. Su idéntica composición numérica impide que en reuniones conjuntas una de ellas se imponga a la otra únicamente por razones aritméticas (18).

La Constitución francesa de 1958 establece en su artículo 45 la necesidad de que cada Cámara se pronuncie en idéntico sentido sobre un texto de ley para que éste sea aprobado. En el caso de que existan puntos encontrados entre la Asamblea Nacional y el Senado, el primer ministro, después de una doble lectura en cada Cámara, reducida a una si el Gobierno ha declarado de urgencia el proyecto o proposición de ley, puede convocar una Comisión Mixta paritaria con el objeto de proponer un texto sobre las cuestiones pendientes y no resueltas. Corresponde al Gobierno discrecionalmente llevar a las Cámaras el articulado elaborado por la Comisión, así como aceptar o no enmiendas al mismo. En el supuesto de que la Comisión mixta no consiga una fórmula válida o que el resultado de sus deliberaciones no obtenga la aceptación de ambas Cámaras, el artículo 45 faculta a la Asamblea Nacional, después de una nueva e infructuosa lectura en aquéllas, para que decida finalmente bien sobre el texto de la Comisión Mixta, bien sobre el que inicialmente aprobó, modificado, en su caso, por una o varias enmiendas adoptadas por el Senado. Como puede comprobarse, la Constitución gala contiene una regulación meticulosa y exhaustiva de todos los pasos que deben darse, definiendo con precisión y claridad a quién corresponde la iniciativa y cuáles son las competencias y órganos a quienes se atribuyen, a fin de culminar el proceso legislativo.

Las Comisiones parlamentarias se detectan tempranamente en la legislación y práctica constitucional francesa, pues ya en la Constitución de 24 de junio de 1793 se regulaban, habiendo sido una constante en su vida parlamentaria hasta la vigente Constitución de 1958, en la que el Parlamento se ha estructurado de esta forma para la realización de sus trabajos (19).

---

(18) La actual regulación diverge en puntos de la anterior normativa, en la que se establecía la intervención del Presidium del Soviet Supremo disolviendo el Soviet Supremo y convocando nuevas elecciones (art. 47 de la Constitución de 5 de diciembre de 1936).

(19) Para J. BARTHELEMY: *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, París, 1934, págs. 19 y 24, la existencia de comisiones es inherente al régimen representativo francés y por ello todas las asambleas deliberantes se han servido de este sistema de trabajo. Para la tradición histórica de las Comisiones en

Si bien en principio no hay nada que objetar a este sistema, en la práctica cotidiana se introdujeron deformaciones y se cometieron abusos al amparo de la legislación. Así sucedió en Francia, donde durante la III y IV República, las Comisiones parlamentarias adquirieron un poder desmesurado, absorbiendo competencias del Parlamento. Tanto en el plano de control del Gobierno como en el de tramitación de los textos legislativos desbordaron el diseño constitucional. Cada Comisión se dedicó por su cuenta a supervisar la gestión del ejecutivo y cada ministro precisaba disponer de la confianza de la Comisión respectiva para continuar en su puesto. El enfrentamiento con la Comisión equivalía a su cese, pues quedaba imposibilitado para llevar adelante su política departamental. Esto generaba una gran inestabilidad del equipo gubernamental y al tiempo una multiplicación desmedida de la fiscalización parlamentaria al convertirse cada Comisión en censor autónomo del conjunto ministerial. La crónica debilidad de los gobiernos en los regímenes parlamentarios se acentuaba más, produciendo con frecuencia vacíos de poder. Se imponía, por tanto, para la resolución de los problemas sociales, para que el Gobierno cumpliera sus funciones directivas, una redistribución del poder entre los órganos constitucionales, liberando al ejecutivo de las trabas que le asfixiaban y le inutilizaban (20) (21).

---

Francia, véase D. G. LAVROFF: «Les commissions de l'Assemblée nationale sous la V République», en *Revue du Droit Public*, 1971, págs. 1432 y sigs.

(20) D. G. LAVROFF: «Les commissions», cit., págs. 1457 y sigs., y G. BURDEAU: *Traité...*, cit., págs. 286-87.

(21) La crítica dirigida a la práctica constitucional no significa propiciar una superpotenciación gubernamental de frente al Parlamento, sino que, implícitamente, se sustenta la tesis de la conveniencia de que cada órgano disponga del espacio libre para satisfacer las previsiones jurídicas, sin perturbaciones innecesarias que vulnren el esquema constitucional y distorsionen la distribución de poderes. Pero es al Parlamento a quien debe corresponder la voluntad suprema del Estado en función de su vinculación inmediata con el electorado: a través del poder legislativo se establece la vinculación y comunicación funcional y estructural entre el poder y la sociedad. De ahí la ineludible necesidad de que en la práctica constitucional se imponga realmente la primacía del Parlamento y se superen las acciones seguidistas del legislativo respecto al Gobierno: el conjunto parlamentario debe constituir el eje de la política estatal.

En el mismo sentido tiene enorme interés la tesis fletada por la doctrina italiana de la «centralidad del Parlamento», que propugna «un Parlamento; en pocas palabras, que legisle menos y gobierne más, que sea una sede de 'síntesis' real y no una mera sumatoria de intereses particularistas y se ponga al mismo tiempo como lugar de cristalina transparencia de las decisiones políticas», y que exige, en correspondencia, un ejecutivo fuerte que no obligue al legislativo «a desenvolver una obra de suplencia respecto a un gobierno débil e incierto». A. BARBERÀ: «Lo strumento per costruire: un potere nuovo», en *Rinascita*, núm. 5, 1978, pág. 26.

Por otra parte, el carácter fuertemente presidencialista que inspira la Constitución de 1958 afectó a las relaciones entre los poderes otorgando al ejecutivo un enorme protagonismo y capacidad de maniobra. Esto se traducía en una pérdida de autonomía y de peso específico del Parlamento, quedando parcialmente marginado en la tarea de orientación política. El Gobierno, menos apto para reflejar la pluralidad de intereses sociales, consagraba la intención del poder constituyente de institucionalizar una política de imposición, particularista y marginadora (22). Estos dos factores —de un lado, la tradición histórica, y de otro, la inspiración política— repercutieron en las funciones y organización parlamentaria y, por tanto, en la Comisión Mixta.

Anteriormente ya fue recogida por los textos constitucionales franceses. La Constitución de 1946 diseñó un órgano de funciones similares al atribuir al Consejo Constitucional la posibilidad de actuar como Comisión Mixta, perspectiva que no pasó desapercibida para la doctrina (23). Pero este modelo desentonaba respecto al espíritu que presidía la nueva Constitución, por lo que fue modificado en los términos que antes hemos expuesto.

El artículo 45 concedía al Gobierno la posibilidad de interferirse en el desarrollo de las funciones normativas del Parlamento al poder forzar a éste a pronunciarse definitivamente sobre el texto debatido. Ello suponía disminuir la autonomía del legislador en cuanto que después de dos lecturas, o de una en casos excepcionales, se volatilizaba su dominio del proceso legislativo, convirtiéndose a partir de entonces el Gobierno en motor e impulsor de la tramitación, pudiendo incluso negarse a aceptar enmiendas (art. 45, 3.º). Al mismo tiempo se configuraba un Parlamento desequilibrado basculando claramente hacia la Asamblea Nacional, puesto que podía desconocer y marginar las posiciones del Senado. Ello abría las puertas a maniobras gubernamentales en el supuesto de que no dispusiera de una composición propicia en la Cámara Alta, pivotando exclusivamente sobre la Asamblea Nacional para fletar las disposiciones necesarias para su política (24).

---

(22) Para G. D. LAVROFF: «Les commissions...», cit., pág. 1465, el Parlamento en el régimen político francés tiene una función principal de legitimación e interviene sólo en algunas decisiones importantes.

(23) Según F. PIERANDREI («La Costituzione de la IV Repubblica», en *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1951, pág. 767), «como se ve, se trata de un procedimiento en el curso del cual el Comité ejercita una doble función: de árbitro conciliador en un primer tiempo, de órgano finalmente jurisdiccional en su segundo tiempo».

(24) La marginación del Senado suscitó serias reservas durante el proceso constituyente, puesto que se facilitaba la violación del diseño constitucional que articulaba un bicameralismo como sistema que recogiera intereses diferenciados de los de la

La Comisión Mixta, órgano que se autoorganiza a tenor del artículo 112 del Reglamento de la Asamblea Nacional, reviste un carácter técnico, en cuanto que facilita la elaboración de la ley, favorecida por la frecuente práctica de que sus componentes sean miembros parlamentarios competentes en la materia, y político, en cuanto que deviene un instrumento vehiculador de medidas gubernamentales (25). El ejecutivo, que se continúa naturalmente en el Parlamento, influye en la composición de la Comisión Mixta haciendo funcionar en su provecho la mayoría parlamentaria que se aglutina en torno suyo, no respetando siempre, como ha sucedido en los temas más delicados y en los que el Gobierno se jugaba más, la proporcionalidad de las fuerzas políticas que componían el Parlamento (26).

Por si esto no fuera bastante, el constituyente dotó al ejecutivo de más instrumentos para imponer su voluntad al Parlamento, combinando las posibilidades que se derivan de la conexión del artículo 45 con el artículo 59 y con el artículo 44, 3.º, con lo que el equipo gubernamental se introduce más aún en materias que históricamente han constituido competencia parlamentaria. Con estos artículos el Gobierno se eleva por encima de la autonomía del Parlamento y encara a éste con propuestas gubernamentales a fin de quebrar las resistencias de las Cámaras (27).

---

Asamblea Nacional. H. TRNKA: «La Commission mixte paritaire», en *Revue du Droit Public*, 1963, págs. 483 y sigs.

(25) Sobre este doble aspecto de la Comisión Mixta, véase H. TRNKA: «La Commission», cit., págs. 486 y sigs. Sin embargo, no ha sido la interpretación sostenida en el texto la única existente. Cuando se discutió la ley de finanzas de 1964, M. René Pieven entendió que la representación abusiva de las fuerzas mayoritarias en la Comisión Mixta atentaba contra el espíritu de la Constitución, que confiere a aquélla el carácter de órgano de conciliación. L. HAMON y C. EMERI: «Chronique constitutionnelle et parlementaire française», en *Revue du Droit Public*, 1963, pág. 974. Giscard d'Estaing adoptó una posición que circunscribía la función de la Comisión Mixta al ámbito parlamentario: «El papel de la Comisión Mixta no es reunirse para ver lo que puede obtener del Gobierno, sino para estudiar cuáles aproximaciones pueden o no efectuarse entre las dos Cámaras.» Esta opinión está recogida en H. TRNKA: «Evolution de la procedure de la commission mixte paritaire au cours de la seconde legislature de la V République», en *Revue du Droit Public*, 1967, pág. 757. Pero en opinión de P. AVRIL: *Le régime politique de la V République*, París, 1967, 2.ª ed., págs. 58-59, la Comisión Mixta es un medio suplementario de control del Parlamento por el Gobierno a través de la posibilidad de impedir la presentación de enmiendas.

(26) L. HAMON y C. EMERI («Chronique...», cit., pág. 265) recogieron las alternativas que se barajaban para la formación de la Comisión Mixta.

(27) H. TRNKA: «La Commission...», cit., págs. 517 y sigs. Según P. AVRIL [«Le vote bloqué (1959-1970)», en *Rev. du Droit Public*, 1971, pág. 501], el voto bloqueado está determinado por tres variables: a) Institucional: para evitar la «navette» y presionar para la adopción de una redacción favorable. b) Estructural: el estado de las

Por último, recordar que los artículos 113, 1.º y 114, 4.º permiten al Gobierno presentar o no a la Asamblea en el plazo de quince días el texto elaborado por la Comisión Mixta. En el supuesto negativo, se volvería de nuevo al procedimiento previsto en el artículo 45, 1.º de la Constitución.

#### 4. REGULACION CONSTITUCIONAL DE LA COMISION MIXTA EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

##### a) *Principio inspirador*

Tras el largo paréntesis de la Constitución de 1931 y las leyes fundamentales franquistas, una ley constitucional restablecía de nuevo el bicameralismo en España. La Ley para la Reforma Política, en el artículo 2.º, 1, en uno de sus aspectos más controvertidos, dado el inevitable carácter constituyente que el Parlamento debería asumir, dividió el poder legislativo en dos ramas, sin establecer con claridad el principio inspirador que fundamentara dicha estructuración, pues la mera referencia a la representación de entidades territoriales no justifica suficientemente la existencia del Senado, viéndose en él más una forma de primar a las fuerzas reformistas más vinculadas al pasado régimen y una duplicación innecesaria del Congreso, que una Cámara portadora de principios diferenciados (28). A pesar de las críticas salió adelante el proyecto gubernamental y con ello queda abierto el problema de la relación entre las dos Cámaras, a las que correspondía, según el artículo 1.º, 2, «la potestad de elaborar y aprobar las leyes» y la conveniencia de arbitrar un procedimiento que resolviera los inevitables y previsibles conflictos que habrían de producirse.

Hasta ahora la Comisión Mixta prevista en los artículos 3.º, 2, y 4.º no

---

fuerzas políticas de la Asamblea ejerce influencia sobre el número y naturaleza de los votos bloqueados; y c) Subjetiva: la Asamblea Nacional, disponiendo del privilegio de la última palabra, puede fácilmente volver sobre las decisiones del Senado demostrando de esta forma el alcance del valor real y peso específico de la Cámara Alta en el sistema constitucional.

(28) Sin embargo, el Senado en su reglamento ha pretendido explicitar rasgos de identidad. A tenor del artículo 48 «se crea una Comisión especial que estudiará el problema de las autonomías y de las regiones», debido a «la índole de la representación territorial del Senado». Igualmente en el artículo 49 se insiste en demostrar una sensibilidad especial hacia el problema de las regiones y autonomías, preocupándose por la aproximación a los problemas reales. Por esta razón, cuando el estudio verse sobre una región o autonomía concreta la ponencia será integrada por senadores designados en aquella zona y por grupos parlamentarios específicos si los hubiera.



ha llamado la atención de la doctrina. Los principales comentarios de *La Octava Ley Fundamental* (29) se han dirigido más a resaltar su función política y sus características generales de cara a sus virtualidades para afrontar su objetivo central: favorecer el tránsito y la consolidación de la democracia, partiendo de las instituciones franquistas, período que se cerraría con la promulgación de una nueva Constitución, que a un análisis pormenorizado de los aspectos y configuraciones orgánicas contenidas en la ley. De ahí que las instituciones y órganos inicien su andadura sin un mínimo respaldo teórico-doctrinal que las oriente, desarrollando su cometido bajo el signo de la improvisación y el desconcierto, realizando prácticas fluctuantes e incoherentes.

El estudio de la Comisión Mixta tropieza con la dificultad de la existencia de una laguna legal en nuestro ordenamiento, puesto que tan sólo sus perfiles generales son contemplados por la Ley para la Reforma Política, sin que incomprensiblemente los reglamentos del Congreso y del Senado, redactados con posterioridad a dicha ley, dedicaran, como sucede en otros países, algunos artículos a regular aspectos particulares de este órgano parlamentario que, por la envergadura de la labor que tendrían que acometer las Cámaras, debería intervenir en momentos decisivos.

La posibilidad de divergencia entre las Cámaras, además de en *La Octava Ley Fundamental*, se recoge en el artículo 101 del Reglamento del Congreso, en el que se establece que el Pleno del Congreso deliberará sobre los proyectos o proposiciones de ley devueltos por el Senado, examinando únicamente las modificaciones introducidas por éste y las enmiendas presentadas en relación con aquéllas. Como puede comprobarse, no existe correspondencia normativa entre las disposiciones contenidas en la Ley para la Reforma Política y el Reglamento del Congreso por varias razones:

a) El Reglamento del Congreso se refiere únicamente a los textos de ley ordinaria sin referencia a leyes constitucionales.

b) Mientras en la Ley para la Reforma Política, en su artículo 4.º, se contempla sólo los proyectos de ley, el Reglamento del Congreso alude a los proyectos y proposiciones de ley.

c) El Reglamento del Congreso desconoce que pueda producirse una segunda lectura del texto en el supuesto de que la Comisión Mixta llegue a un acuerdo y una tercera revisión, en la que se produce el pronunciamiento

---

(29) P. LUCAS VERDÚ: *La Octava Ley Fundamental*, Madrid, 1976; F. GONZÁLEZ NAVARRO: *La nueva ley fundamental para la Reforma Política*, Madrid, 1977 (este autor realiza un comentario descriptivo de la Comisión Mixta en las págs. 249-51), y C. DAVAL: «L'évolution politique et constitutionnelle de l'Espagne depuis la mort du général Franco», en *Rev. du Droit Public*, 1978, sobre todo pág. 368.

definitivo, si el Senado no acepta los términos del dictamen que elabora la Comisión Mixta.

d) Omite la participación del Gobierno, dando la impresión de que el procedimiento es controlado por el Congreso, cuando el artículo 4.º, en su párrafo segundo, establece con claridad que «el Gobierno podrá pedir al Congreso de Diputados que resuelva definitivamente».

e) Silencia el Reglamento el requisito impuesto por el artículo 4.º de que el Congreso se pronuncie por mayoría absoluta de sus miembros, tolerando, en consecuencia, mayorías simples.

f) No menciona que la decisión del Congreso cierra el procedimiento y supone el triunfo de sus criterios sobre las posiciones mantenidas en el Senado.

Por tanto, entendemos que el artículo 101 del Reglamento del Congreso contempla únicamente una de las posibilidades recogidas en el artículo 4.º de la Ley para la Reforma Política: que la Comisión Mixta no llegue a un acuerdo y que el Gobierno no solicite que el Congreso resuelva en última instancia. El resto de la amplia gama de posibilidades contenidas en el artículo 4.º permanece ajena al artículo 101 del Reglamento.

Por su parte, el Reglamento del Senado, en su título VIII, «Del procedimiento para la discusión del proyecto de Constitución», establece en el artículo 125 que en el supuesto de discrepancias entre las Cámaras, el presidente del Senado da cuenta al de las Cortes y remite el texto de las modificaciones a la Comisión Mixta, cuyos componentes y suplentes senatoriales serán designados en la forma que se establezca (art. 126). Por último, el artículo 127 se refiere a la deliberación por parte del Pleno del Senado del texto elaborado por la Comisión Mixta, regulándose la discusión y votación, que deberá ser de mayoría absoluta para que se considere favorable. Como puede observarse, este Reglamento contiene una regulación somera, referida casi exclusivamente a su composición (30).

A pesar de los pocos datos que proporciona su normativa, vamos a intentar la reconstrucción del órgano. El primer problema con el que topamos es la delimitación del criterio interpretador básico.

Anteriormente habíamos afirmado que la Comisión Mixta constituía un cauce válido para materializar los diversos intereses y sus diferentes lecturas

---

(30) De esta forma se han evitado otros conflictos que hubieran podido producirse de darse una regulación detallada por parte del Senado ante la omisión legislativa existente en el reglamento del Congreso. Esta Cámara podría considerarse no vinculada por las disposiciones contenidas en el reglamento del Senado y solicitar, en consecuencia, que se dictaran otras normas que regularan el funcionamiento y formación de la voluntad en el seno de la Comisión Mixta arbitradas de común acuerdo.

que la estructura social había insertado en la Constitución. ¿Es válida esta enunciación para el ordenamiento español?

Hemos estimado que la Ley para la Reforma Política no proporcionaba una infraestructura adecuada al Senado al no asentarle de pilares sólidos que le vincularan a valores sustanciales que le infundieran racionalidad y coherencia. O con otras palabras: el legislador constituyente articulaba un bicameralismo artificial del que la Comisión Mixta era un hábil corrector. Por una parte, con el Senado se satisfacían las exigencias de los sectores menos propensos al cambio democrático, que veían en la Cámara Alta, gracias al sistema electoral mayoritario impuesto, un refugio seguro desde el que controlar el proceso transformador; de otra parte, el Gobierno veía en el Congreso el paladín de la reforma, reservándole, si los esfuerzos desplegados en la Comisión Mixta resultaban infructuosos, la última palabra en la emanación de la ley. De esta forma el ejecutivo manejaba todos los resortes para sacar adelante los ritmos y modos de su planificada estrategia transformadora.

Pero los resultados electorales alteraron las anteriores expectativas. La abrumadora mayoría favorable al planteamiento democrático del que eran portadoras las fuerzas políticas más importantes cambiaba el sentido de la Comisión Mixta: ya no sería sede de un antagonismo entre las Cámaras, sino de la dialéctica Gobierno-oposición. Si bien el contenido del bicameralismo es otro, la actual organización favorece, al menos, que en el período constituyente no se haga una Constitución de parte, de imposición, sino que propulsa la apertura de un período histórico que cierre trágicas experiencias anteriores al establecer una normativa que no asfixie las posibilidades políticas de las distintas fuerzas sociales. Con esta afirmación aceptamos que existen diferencias de matiz respecto a la explicación que antes sosteníamos, puesto que el Senado, en parte, duplica la composición del Congreso, pero con dos aspectos dignos de consideración. Por una parte, la composición del Senado es más heterogénea. El voto nominal propició la presentación de personalidades y notables en las distintas circunscripciones, apoyándose como candidatos independientes a destacados luchadores antifascistas (los senadores catalanes, los senadores para la democracia, etc.). Aunque algunos se hayan integrado en partidos políticos, otros han mantenido su celibato político: de ahí que en ocasiones hayan sostenido posiciones personales cargadas de una fuerte dosis ética y que hayan desconocido las sugerencias de los partidos políticos. Y si a ello sumamos los cuarenta senadores reales, concluimos con que nos encontramos con un cuadro que presenta aspectos diferenciados respecto al Congreso, cuyos miembros componen la plana mayor de los diversos partidos. Por otra parte, el Senado, que realiza el

estudio de la ley en un segundo tiempo, además de su labor técnica y política, puede concertar con más facilidad con la sensibilidad pública, puesto que ya conoce las reacciones que se han producido ante la tarea legislativa del Congreso. La Comisión Mixta se encuentra obviamente afectada por esta situación. Ya no va a ser la sede de encuentros de posiciones portadoras de principios diferenciados, sino órgano en el que las fuerzas políticas se preocupen de armonizar sus puntos de vista de cara a un mejor desarrollo y consolidación de la democracia. El momento excepcional que vivimos distorsiona un tanto el sentido tradicional de órganos e instituciones. La Comisión Mixta también se encuentra sometida a la influencia de esta onda expansiva que altera contenidos clásicos. Pero por bueno hay que darlo si así se posibilita una mejor andadura de la democracia que estrenamos, si se logra una legislación con visión de futuro, si se consigue integrar las ansias o expectativas de la sociedad española (31).

#### b) *Caracteres*

Para Virga existen varios tipos de Comisiones Mixtas (32). Siguiendo su clasificación categorizamos la contemplada en el ordenamiento español de la siguiente forma:

a) Paritaria, en cuanto que sanciona un idéntico número de representantes de ambas Cámaras a fin de respetar la igualdad entre ellas. Pero como veremos después, colocar al mismo nivel el Congreso y el Senado no pasa de ser una mera formalidad, puesto que el diseño constitucional sanciona la primacía de las dos.

b) Obligatoria, puesto que desencadenado el conflicto parlamentario,

---

(31) E. RECODER DE CASSO («¿Cómo resolver una discrepancia entre Congreso y Senado en torno a una proposición de ley?», en *Informaciones Políticas*, 8 abril 1978) entiende que «la Comisión Mixta se forma por imperativo legal y el Gobierno interviene únicamente para forzar la aprobación de sus proyectos, mientras que las proposiciones de ley, en cambio, en cuanto no contempladas por la ley fundamental, deben someterse a la regla general de los paseos entre Cámaras». Pero en función de la interpretación que aquí sostenemos, que se apoya en la razón estructural de la Comisión Mixta, la funcionalidad de ésta debe alcanzar también a las proposiciones de ley, posición que propicia además una relación más profunda entre Gobierno y Parlamento. En el supuesto de que al Gobierno no le interese la proposición de ley presentada, puede optar por no intervenir en el procedimiento legislativo, pues como considera F. GONZÁLEZ NAVARRO (*La nueva ley fundamental...*, cit., pág. 251), el artículo 4.º de la Ley para la Reforma Política concede al ejecutivo un poder discrecional.

(32) P. VIRGA: «Le Commissioni...», cit., págs. 519-21.

la norma impone la necesidad de que se convoque la Comisión Mixta considerando que con ello se crea un marco que facilita encontrar una propuesta admisible por el Congreso y el Senado.

c) Temporal, puesto que se agota con su intervención en cada discrepancia concreta, siendo preciso en la siguiente divergencia determinar de nuevo su composición. Con ello se aleja de la práctica de otros países, en los que únicamente existe una Comisión Mixta que funciona durante toda la legislatura y entiende de todos los conflictos. Estimamos más idóneo el sistema establecido de comisiones para cada desacuerdo, puesto que permite acomodar mejor la composición de la comisión al asunto debatido, designándose a los que se juzgue más competentes y evita que se constituyan centros permanentes de poder que puedan perturbar el proceso legislativo.

d) Unitaria, puesto que la Comisión Mixta no sólo se constituye en una reunión conjunta de los miembros de cada Cámara, sino que las deliberaciones y votaciones, el proceso de formación de la voluntad se produce en una única sede, excluyéndose que los parlamentarios, aunque mantengan reuniones con participación de todos los representantes, decidan con posterioridad por separado en función de su diversa procedencia parlamentaria, dirigiéndose a las Cámaras propias con la decisión adoptada por separado.

e) Por último, con un fundamento constitucional, en cuanto que está establecida por una ley de tal rango.

### c) *Designación y composición*

Según lo dispuesto en el artículo 3.º, 2 de la ley para la Reforma Política, la Comisión Mixta está integrada por once miembros: el presidente de las Cortes, el presidente del Congreso y del Senado y cuatro representantes de cada Cámara, en cuyo seno se eligen. Se ha establecido un extraño y criticable sistema que adolece de escasa funcionalidad, quedando deficientemente configurada para el cumplimiento de su tarea.

Por una parte, en la actual coyuntura la composición prevista supone primar al partido gubernamental, que puede casi copar la comisión por medio de los presidentes de las Cámaras y la utilización de su posición preeminente. La presencia de los presidentes constituye un reforzamiento innecesario que dificulta que la Comisión Mixta sea una radiografía del Parlamento, una síntesis de las Cámaras. Al presidente de las Cortes, ajeno a la vida cotidiana del Congreso y Senado, parece que le corresponde jugar el papel de «hombre bueno» que encauce la discusión y que realice los máximos esfuerzos, en cuanto árbitro neutral, para conseguir el entendimiento.

Por otra parte, caben observaciones críticas respecto al número establecido. En un sistema pluripartidista, asignar a cada Cámara cuatro representantes impide satisfacer las apetencias de los diversos grupos parlamentarios y, en consecuencia, genera lógicas tensiones ante las necesarias ausencias de algunos partidos políticos en las discusiones y encuentros que se realizan en la Comisión Mixta. Para que ésta cumpla adecuadamente su función mediadora, se precisa que reproduzca en miniatura el Parlamento para que se oigan, mediten y acojan las diferentes perspectivas en juego, sin exclusiones, que podrían ser abusivas si los partidos mayoritarios utilizan a fondo su potencial numérico. Una ampliación del número favorecería, sin duda, una mayor representatividad y capacitación de la Comisión Mixta (33).

Hasta el momento de elaboración de este trabajo, en dos ocasiones se ha procedido a integrar la Comisión Mixta con representantes del Congreso y del Senado. La falta de normativa ha producido una gama variada de formas de designación no siempre concordantes con los textos reglamentarios.

Para la Comisión Mixta que debía estudiar las divergencias surgidas con motivo del debate del proyecto de ley de Despenalización del Adulterio y Amancebamiento, en el Congreso se aprobó por unanimidad la propuesta que presentó la Comisión de Justicia y que previamente habían solicitado la Mesa y Junta de portavoces, siendo nombrados los diputados Estella Goytre, Ruiz-Navarro y Gimeno, Zapatero Gómez y Guerra Fontana. Pero en el breve debate que se suscitó con motivo de la elección, Fraga Iribarne planteó la conveniencia de solicitar que la Comisión de Reglamento subsanara la laguna legal y que las votaciones de personas se realizaran por medio de papeletas (34).

En el Senado, tras varias sugerencias desestimadas, se aceptaron los nombres que obtuvieron el consenso de varios grupos parlamentarios. Como consecuencia de la conformidad unánime se nombraron a Pelayo Duque, Ballarín Marcial, Peces-Barba del Brío y Villar Arregui representantes del Senado en la Comisión Mixta (35).

Con motivo de las diferencias surgidas en el proyecto de ley de Elecciones Locales entre Senado y Congreso se procedió de nuevo a integrar otra Comisión Mixta. En el Congreso la Mesa optó por la aplicación analógica del artículo 42 del Reglamento, que se refiere a la Comisión de Urgencia

---

(33) La reducida composición de la Comisión Mixta conduce a distorsionar el voto de sus componentes, pues es claro que no tiene el mismo peso la decisión de un miembro de la mayoría que el de la minoría. Una ampliación numérica de la Comisión Mixta ajustaría más adecuadamente el valor formal del voto al valor real.

(34) *Diario de Sesiones del Congreso* de 19-4-78, págs. 1648-49.

(35) *Diario de Sesiones del Senado* de 11-4-78, págs. 773-74.

y por el que «la elección se hará por papeletas, en la que cada diputado escribirá tres nombres y resultarán elegidos aquellos que más votos alcancen». El contenido político del proyecto de ley aconsejaba hacer sentir el peso numérico de los diversos grupos parlamentarios que se reagruparon en función de sus intereses ante el proyecto de ley. Los diputados con mayor número de votos fueron: Núñez Pérez (173), Pérez Mijares (173), Alavedra Moner (172) y Fajardo Spínola (126) (36). Se continuó en el Senado la práctica anterior. La propuesta del portavoz de un grupo parlamentario fue aceptada por el Pleno, siendo nombrados Valverde Mazuelas, Martín Descalzo, Mora-Granados Marull y Vidarte de Ugarte (37).

Cabría establecer varios criterios en torno a la elección:

a) Puesto que los componentes de la Comisión Mixta acuden a ella como representantes del Congreso y del Senado, corresponde a los Plenos su designación.

b) El método concreto de elección debe posibilitar la más amplia representación de posiciones políticas.

c) Juzgamos oportuna una propuesta previa de la Comisión correspondiente al texto que se debate, puesto que conoce, debido al estudio en profundidad que en su seno se ha realizado, las dificultades existentes y los parlamentarios más cualificados, combinando en diversa medida, según las circunstancias, el factor técnico y el político.

d) Tanto el artículo 76 del Reglamento del Congreso: «Toda elección de personas se hará por papeleta», como el artículo 81 del Reglamento del Senado: «Se procederá siempre a votación nominal secreta por papeletas cuando se trate de designación de cargos y éstos no se provean automáticamente conforme a lo previsto en el presente Reglamento...», dejan bien claro la exclusión de propuestas aceptadas por unanimidad sin una votación expresa.

Por último, recordar que aunque el Reglamento del Senado prevé la designación de suplentes para la Comisión Mixta que entienda en la elaboración de la Constitución, para las leyes ordinarias no han sido nombrados.

#### d) *Función*

La Ley para la Reforma Política expresa con toda claridad la función que corresponde desempeñar a la Comisión Mixta: intentar elaborar una propuesta que sea aceptable para las dos Cámaras para de esta manera

---

(36) *Diario de Sesiones del Congreso* de 10-5-78, pág. 2157.

(37) *Diario de Sesiones del Senado* de 10-5-78, págs. 992-93.

cerrar el contencioso abierto entre el Congreso y el Senado al no aceptar éste los términos aprobados por aquél. Si bien su objetivo está explicitado, conviene realizar unas precisiones que aclaren su alcance.

En principio, la Comisión Mixta sólo entra en funcionamiento cuando se ha desencadenado el conflicto. Pero juzgamos criticable la restricción de la autonomía de las Cámaras que recoge la ley. Tan sólo una lectura en cada Cámara es suficiente para realizar la apertura de un procedimiento en el que el Gobierno goza de facultades especiales. Es decir, que la dirección de la tramitación legislativa le es arrebatada a los parlamentarios, quedando sustituidos por el ejecutivo, a quien corresponde determinar el destino de la normativa objeto de debate. Ello comporta forzar el ritmo de las Cámaras, que se ven condicionadas por una legislación que les fuerza a moverse entre la expresión natural de su propia voluntad, con el riesgo de su posible marginación, y la aceptación de los criterios de la otra Cámara, con la consiguiente pérdida de identidad. Sobre el Senado pende una espada de Damocles que con gran presteza puede cercenar todo intento de la Cámara Alta de imprimir a la legislación un sello propio. Más acorde con la dignidad del Senado hubiera sido tolerar que autónomamente las dos Cámaras limaran dificultades antes de poner en funcionamiento procedimientos especiales.

La tarea de la Comisión Mixta consiste básicamente en elaborar un texto que las Cámaras puedan asumir. Para la comprensión de esta función debemos distinguir varios supuestos. En principio, es claro que únicamente debe analizarse en la sede de la Comisión aquello que constituye causa de litigio en el Parlamento: por tanto, rechazamos que la Comisión Mixta invada el terreno de competencias específico de las Cámaras, dedicándose a revisar lo que ya ha sido comúnmente aceptado en los Plenos respectivos. Defendemos esta postura por varias razones: porque supondría trasladar las competencias de las Cámaras a este microparlamento, tan deficientemente, por otra parte, constituido; porque significaría crear un centro de poder no previsto en la Ley para la Reforma Política que carece de las garantías existentes en la actuación de las Cámaras, y porque acarrearía la creación de problemas adicionales, pues tanto el Congreso como el Senado se encontrarían con un texto reformado ante el que tendrían de nuevo que pronunciarse sin que sean excluibles nuevas divergencias. La Comisión Mixta no está pensada para funcionar como instancia revisora, sino coordinadora de criterios.

Aceptado lo anterior, la Comisión Mixta, en el supuesto de que el desacuerdo verse sobre algunos puntos o artículos concretos, trabajará únicamente sobre ellos, respetando fielmente el espíritu que han impregnado en el texto las dos Cámaras a fin de que la alternativa que elabore no sea



incoherente con el conjunto en el que se inserta. En el caso de que la discrepancia afecte a la totalidad del articulado habría que atenerse a los pronunciamientos habidos en el seno de las Cámaras. Si en el curso de los debates se hubiera dado una aceptación de los principios inspiradores, sería conveniente arrancar de este punto de partida para desarrollar el articulado; si, por el contrario, el desacuerdo se extendiera incluso a los aspectos que mencionamos, cabría aceptar una amplia libertad de propuesta por parte de la Comisión Mixta, aunque resulta evidente que en estas condiciones las posibilidades de éxito quedan notablemente reducidas.

Conectado con lo anterior debemos interrogarnos acerca del carácter de los miembros de las Cámaras designados para integrar la Comisión Mixta, puesto que ello repercute directamente en el cumplimiento de su cometido constitucional.

¿Cabe considerarles delegados sometidos a un mandato imperativo o, por el contrario, carecen de todo vínculo y, en consecuencia, son libres para defender cualquier postura en el seno de la Comisión Mixta? Esta cuestión, regulada en otros ordenamientos jurídicos, no está resuelta en la Ley para la Reforma Política. En principio, excluimos la consideración de mandatarios porque existe un silencio legal, porque está integrado en un sistema jurídico asentado en el principio del mandato no imperativo y porque en la práctica no se han dado instrucciones a los parlamentarios para que defiendan las posturas oficiales de las Cámaras. Pero esta libertad que reconocemos, al no existir ninguna prescripción jurídica vinculante, queda atemperada y corregida en la práctica, puesto que cada comisionado no puede olvidar su procedencia: en su Cámara se han aprobado ciertos planteamientos, los cuales él ha concurrido a aceptar. Además, conoce la composición y talante, bien del Congreso, bien del Senado y, por tanto, está en condiciones de calcular los límites en los que debe instalarse la propuesta para que sea aceptada. Parece lógico que cada parlamentario, sin adoptar una posición de defensa a ultranza de la voluntad de su Cámara de origen, se mueva desde la decisión del Congreso o del Senado hacia un punto de conciliación intentando que éste se sitúe lo más próximo posible a la conclusión a la que se ha llegado en su Cámara. Estamos por la exclusión tanto de la vinculación férrea como de la pura arbitrariedad y subjetividad del parlamentario, estimando que le corresponde sustentar posiciones dentro de ciertos límites objetivos que se concretan en función de factores diversos: políticos, institucionales, asunto debatido, etc.

e) *Naturaleza*

Tras el análisis de su función pasamos a interrogarnos por su naturaleza. Caben tres posibilidades: considerarlo como órgano técnico, dedicado únicamente a facilitar la formación de la voluntad parlamentaria; entenderlo como órgano político, encargado de realizar en su seno acuerdos de relieve para la comunidad, o comprenderlo como órgano político y técnico, reuniendo los dos componentes debido a su específica misión.

Ciertamente hay razones de peso para apoyar cada una de las tres caracterizaciones. Su carácter técnico ha quedado suficientemente explicado con anterioridad al exponer cómo racionaliza el proceso legislativo superando bloqueos parlamentarios que podrían conducir a la paralización de las Cámaras. Igualmente cabe reconocer un componente político, puesto que en su seno se toman decisiones que afectan sensiblemente a la dinámica política y al funcionamiento y presencia de los órganos constitucionales. Como ya se sabe, la propuesta de la Comisión Mixta constituye materia obligada de examen para las Cámaras y su inaceptación abre un proceso subsidiario en el que la hegemonía de una de las Cámaras puede significar que ciertos intereses y pretensiones queden recogidos en medida diferente a la recepción que se habría producido de seguirse la tramitación normal, es decir, con la participación paritaria de las dos Cámaras. Pero parece aceptable que en la Comisión Mixta se sintetizan y aúnan los dos aspectos. O con otras palabras, que su cometido técnico adquiere un alcance y significado político indudable al favorecer por su conducto un encuentro positivo en el que se intensifican los esfuerzos para alcanzar un resultado aceptable tanto en lo que concierne al ingrediente jurídico, contribuyendo a mejorar técnicamente el texto y venciendo dificultades, como en el nivel político, limando diferencias y buscando una síntesis de las posturas encontradas.

La misma composición que la Comisión Mixta ha recibido en la práctica constitucional española avala este juicio, puesto que sus componentes responden al componente bifronte que hemos defendido. Si bien es innegable la alta capacitación técnico-jurídica de algunos de los integrantes de la Comisión Mixta, al tiempo se acompaña y corrige con la presencia de otros miembros de cualificación política evidente: no sólo a través de la participación de los miembros natos (sobre todo los presidentes del Congreso y del Senado), sino que también en la designación de los componentes elegibles se cuida la presencia de representantes políticos por medio de los cuales los grupos parlamentarios aseguran su influencia.

Por otra parte, la Comisión Mixta adquiere un carácter político al devenir un instrumento de política gubernamental, en semejanza de lo que

ocurre en el ordenamiento francés. Son evidentes las semejanzas existentes entre el modelo galo y el construido en nuestro país, pues en ambas construcciones jurídicas la impulsión del proceso legislativo parte del ejecutivo, al que se le faculta para solicitar a la Cámara Baja que resuelva en su seno el conflicto parlamentario (38).

Por medio de la Comisión Mixta el ejecutivo presenta a las Cámaras un texto que se inspira en los criterios de la política gubernamental. Para ello utiliza la mayoría que le apoya, consiguiendo una posición preeminente en el seno de la Comisión Mixta. Si se rechaza su propuesta, el Gobierno se dirige al Congreso, quebrando así la resistencia del Senado e imponiendo su criterio. La aceptación de esta tesis no significa desnaturalizar la función de la Comisión Mixta, sino sólo resaltar una posibilidad legal que permite la Ley para la Reforma Política. A pesar de los rasgos comunes entre el modelo galo y el español, hay también sensibles diferencias, pues no se permiten ciertas actuaciones que el ejecutivo galo puede desplegar y que antes hemos explicitado.

Otro aspecto no desdeñable referido a la Comisión Mixta consiste en el papel de indicador político que cumple por lo que respecta a las relaciones y planteamientos políticos globales de las Cámaras. Como es sabido, en algunos ordenamientos constitucionales el enfrentamiento entre las Cámaras comporta el bloqueo total del sistema político-constitucional y la necesidad de disolver el Parlamento y convocar nuevas elecciones para que el electorado resuelva el conflicto. Por medio de la Comisión Mixta se evita este extremo al existir previsiones constitucionales que impiden recurrir a medidas tan agudas. Pero excluida la situación límite, un recurso frecuente a la Comisión Mixta puede denotar una divergencia sintomática entre las Cámaras y, por tanto, una ruptura respecto a la inicial correspondencia entre Congreso, Senado y voluntad popular. De ahí que en estas condiciones sea aconsejable recurrir al procedimiento disolutorio para lograr una nueva sintonía poder legislativo-pueblo y conseguir una acción parlamentaria más conjuntada, restaurando la armonía que fue quebrada por el pertinaz enfrentamiento parlamentario. Es claro que nos estamos refiriendo únicamente a divergencias que afectan a la orientación política general y no a cuestiones incidentales de orden inferior.

---

(38) C. DAVAL: «L'évolution politique...», cit., pág. 368, y E. RECORDER DE CASSO: «¿Cómo resolver...?», cit.

## 5. CONCLUSION

En el proyecto elaborado por la Comisión Constitucional del Congreso se ha configurado un Senado escasamente dotado de competencias, pues su participación en el proceso legislativo es escasa, pudiendo el Congreso vencer las resistencias que oponga la Cámara Alta. Esto significa dejar inerme al Senado frente al Congreso, incapacitarle para defender los valores e intereses que deberían constituir la razón de su existencia. Este parlamentarismo imperfecto quizá ha condicionado que no se haya recogido para la tramitación de leyes ordinarias la innovación introducida por la Ley para la Reforma Política.

Por otra parte, se prevé una Comisión paritaria de diputados y senadores para la hipótesis de que en la reforma constitucional no se alcance la aprobación de tres quintos en cada Cámara. Compete a dicha Comisión la presentación de un texto a las dos Cámaras para intentar conseguir que la reforma sea votada por dicha mayoría. En el supuesto de que no se apruebe con esa mayoría, se activa otro procedimiento consistente en la aprobación de la reforma por dos tercios del Congreso si previamente la mayoría absoluta del Senado ha votado favorablemente el proyecto. Por tanto, se admite la existencia de una instancia mediadora que lime diferencias entre las Cámaras buscando una agregación de posiciones que se plasme en un texto unitario que congrege en torno suyo la mayoría constitucional exigida antes de pasar al sistema subsidiario que sanciona el desequilibrio parlamentario en beneficio del Congreso.

La posición preeminente de una de las Cámaras no obsta para la existencia y funcionamiento de una Comisión Mixta. Así, en la Ley Fundamental de Bonn, a pesar de que el poder legislativo se atribuye primordialmente al Bundestag (art. 77), sin embargo, se arbitra el procedimiento que antes hemos descrito para la discusión común de los proyectos. La caracterización del Consejo Federal a tenor del artículo 50, en el que se establece que se considera el vehículo a través del cual los Estados federados participan en la legislación y administración federales, hacen aconsejable que se institucionalicen cauces que aseguren su presencia e incidencia en las decisiones estatales, a pesar del evidente protagonismo que se reconoce al Bundestag.

Aun en el supuesto de que no fuera recogida por el texto constitucional, la Comisión Mixta podría ser regulada en los reglamentos parlamentarios. Se ha discutido en sede doctrinal (39) si cabría su introducción en el orde-

---

(39) P. VIRGA: «Le Commissioni...», cit., págs. 521-22.

namiento jurídico por esta vía. La postura negativa se basaría en que se articularía un procedimiento diverso al contemplado en la Constitución. Pero es desestimable dicho argumento porque la Comisión Mixta no afecta a la parte sustantiva del procedimiento legislativo, pues únicamente instituye un determinado modelo de relación parlamentaria que persigue alcanzar un consenso, agotar las vías de diálogo antes de activar las previsiones constitucionales que sitúan a una Cámara en el vértice decisorio del proceso legislativo. En conclusión, diversas razones avalan que se mantenga la existencia de la Comisión Mixta, razones que, como la naturaleza de este órgano, son técnicas: favorecer la calidad del texto legal y propiciar un mejor funcionamiento de las ramas del Parlamento, y políticas: recoger y potenciar los distintos intereses de diversa índole que coexisten en nuestro país, y para los que la democracia debe ser el canalizador en cuyo seno se satisfagan plenamente, superando la dura experiencia de nuestra práctica política y constitucional, llena de marginaciones y posiciones interesadas.