

**Propuesta de modificación legal
para la mejora de la separación de
poderes en España sin necesidad
de modificar la constitución**

Índice de contenido

Lista de modificaciones.....	2
Aviso.....	3
Motivación.....	3
Propuesta.....	4
Cuestiones legales e implementación práctica.....	5
Poder de veto del senado.....	5
Separación de fechas de comicios.....	6
Protección de los cambios.....	6

Lista de modificaciones

Versión	Fecha	Autor	Cambios
1	21/03/2015	SCR	Primera versión.
2	22/03/2015	SCR	Retoques de estilo.
3	23/03/2015	SCR	Añadida nota sobre el artículo 72.1 de la constitución y sobre el sistema francés. Justificado el por qué se restringe, pero no se elimina, el derecho de levantamiento de veto del congreso. Retoques de estilo.
4	23/03/2015	SCR	Añadida la propia disposición final segunda entre las que necesitarían 2/3 de los votos del congreso para modificarse.
5	28/03/2015	SCR	Retocada la nota sobre el sistema francés.
6	28/03/2015	SCR	Cambio de porcentaje de votos necesarios para modificar los artículos del reglamento del congreso, de 2/3 a 3/5. La cifra anterior no tenía sentido porque era superior a la necesaria para modificar los artículos de la constitución que regulan el sistema electoral.
7	02/04/2015	SCR	Retoque de estilo (cambio de “solucionar este problema” por “paliar este problema”). Añadida nota sobre que una parte del senado lo escogen los gobiernos de las comunidades autónomas.
8	04/04/2015	SCR	Cambiada la justificación de los párrafos a “ancho de página”.
9	05/04/2015	SCR	Cambiado el porcentaje de votos necesarios para echar abajo un veto del senado, de 2/3 a 3/5, por el mismo motivo que en 6).
10	28/04/2015	SCR	Retoques de estilo

Aviso

El presente documento es un boceto preliminar de propuesta. Debido a que el autor original no es un experto en leyes es posible que contenga lagunas legales, por lo que se agradece cualquier aportación y crítica que se desee hacer para mejorarla. Estas se pueden enviar a sergio.costas@rastersoft.com o al hilo correspondiente de Plaza Podemos.

Motivación

El proceso democrático en España se puede considerar deficitario debido a la reducida separación de poderes: aunque existen los tres poderes clásicos de una democracia (legislativo, ejecutivo y judicial), en la práctica la elección de los dos últimos depende fundamentalmente del primero, lo que significa que cuando existe una mayoría absoluta dicha separación deja de existir. Dado que la base de una democracia consiste en la consecución de acuerdos entre las distintas fuerzas políticas y al equilibrio entre los tres poderes, una situación en la que una sola disponga del control de todo el poder supone, sin duda, un serio problema.

El proceso de elección de los poderes se encuentra férreamente definido en la constitución. Su lectura muestra que el pueblo sólo puede elegir mediante voto directo a los representantes del congreso y de un alto porcentaje del senado¹, los cuales constituyen el poder legislativo. El ejecutivo, sin embargo, lo elige exclusivamente el congreso mediante votación de los diputados. Esto significa que un partido con mayoría absoluta en el congreso puede escoger sin ninguna limitación quien será el presidente del gobierno y, con ello, al poder ejecutivo.

Por otro lado, también se establece en la constitución que cualquier proyecto de ley, una vez aprobado en el congreso, pasará a revisarse por el senado, el cual puede aplicar enmiendas o vetarlo. Sin embargo, dichas enmiendas deben aprobarse (una a una) por mayoría simple en el congreso, lo que significa que un partido con mayoría absoluta en éste puede tumbarlas todas sin ningún problema. Lo mismo ocurre con un veto, que tiene que ser ratificado por el congreso por mayoría absoluta.

Por último, es también en la constitución donde se establecen otros factores influyentes, como el tamaño de la circunscripción o la asignación de escaños a cada una, factores que, de la manera en que están definidos, empujan al sistema hacia el bipartidismo y favorecen mayorías absolutas aún con relativamente pocos votos.

El resultado de todo esto es que un partido con mayoría absoluta en el congreso ostentará tanto el poder legislativo como el ejecutivo durante los cuatro años que dura la legislatura. Dado que es la propia constitución la que establece este modelo, que cualquier intento de modificación de ésta exige al menos un 60% (3/5) de votos a favor en ambas cámaras (pudiendo llegar a un 66% para algunos grupos de artículos), y que ningún partido ha conseguido él solo una cifra tan alta en treinta años de democracia, es razonable asumir que siempre será necesario un acuerdo entre, al menos, los

¹ La población de cada provincia escoge a cuatro senadores mediante voto directo (salvo Ceuta y Melilla, que escogen a dos), lo que supone un total de 196 senadores; el resto es nombrado por los gobiernos de cada comunidad autónoma: un senador para cada una, y un senador extra por cada millón de habitantes. El resultado es que aproximadamente un 73% del senado se escoge por voto directo, y el 27% restante lo escogen los gobiernos de cada comunidad autónoma.

dos mayores partidos si se quiere cambiar alguno de sus artículos (como ocurrió con la infame modificación del artículo 135).

Por desgracia ninguno de los actuales grandes partidos tienen motivación para ello, pues se ven muy beneficiados por el sistema actual. Esto significa que, aún en el caso de que se consiga un vuelco electoral y entre una fuerza con mayoría absoluta, difícilmente conseguirá el apoyo necesario para cambiarla. Ante esto cabe evaluar qué alternativas existen para paliar este problema sin necesidad de modificar la constitución.

Propuesta

La presente propuesta se basa en dos puntos clave: otorgar auténtico poder de veto al senado, y separar en el tiempo las elecciones de cada cámara.

El primer punto persigue dividir de manera efectiva el poder legislativo entre las dos cámaras, de manera que el congreso, que es quien escoge al ejecutivo, no ostentará el poder legislativo al completo en caso de que un partido disfrute en él de mayoría absoluta.

Sin embargo, debido a que, de manera tradicional, las elecciones a congreso y senado se realizan el mismo día, las mayorías en ambas cámaras muestran una fuerte correlación, lo que significa que una mayoría absoluta en una suele implicar también una mayoría en la otra. Este hecho diluiría completamente el efecto del primer punto, por lo que se propone el segundo punto, consistente en separar en el tiempo las elecciones de cada cámara, siguiendo el ejemplo de otros países como Francia². En concreto, la propuesta consiste en realizar elecciones alternas cada dos años para cada cámara: así, si en el año X se escoge al congreso, en el año X+2 se escogerá al senado y en el año X+4 de nuevo al congreso. De esta manera también se introduce un factor extra de control sobre el poder ejecutivo a mitad de la legislatura.

Las ventajas de este esquema son claras: para empezar, al separar de manera efectiva el poder legislativo entre las dos cámaras, aún cuando una tenga mayoría absoluta, permite evitar los abusos de poder que suceden cuando un único partido dispone del control de los poderes legislativo y ejecutivo. Así, será necesaria la consecución de pactos entre partidos para sacar adelante nuevas leyes, obligando así a la discusión de éstas entre los distintos grupos políticos. En caso de que un partido tenga mayoría absoluta en el congreso, tendrá que ceder y negociar con el senado, pues éste puede vetar cualquier propuesta de ley en caso necesario.

En segundo lugar, al separar en el tiempo las elecciones de cada cámara se consigue evitar la fuerte correlación actual en el poder de ambas cámaras. Además, mantiene un período de cuatro años para el poder ejecutivo (una cifra adecuada para poder llevar a cabo políticas de calado) pero, a la vez, permite un período más corto entre elecciones al legislativo (dos años), permitiendo que, si se da un abuso de un partido porque ha conseguido mayoría absoluta en ambas cámaras, no tenga que pasar una legislatura ejecutiva completa, sino sólo media, antes de que el pueblo pueda reformar el poder legislativo.

² En Francia, las elecciones para las cámaras (en las que reside fundamentalmente el poder legislativo) se realizan cada cuatro años, mientras que los comicios para Presidente (que es quien escoge al primer ministro y, por tanto, decide en buena medida al poder ejecutivo) son cada cinco. Esto implica que sólo coincidirán en el tiempo cada veinte años.

Por último, como se verá, se trata de un cambio compatible con la constitución, por lo que basta con una mayoría en el congreso para su aprobación.

Cuestiones legales e implementación práctica

Poder de veto del senado

La constitución establece en su artículo 90.2³ que si el senado emite un veto (que deberá ser aprobado por mayoría absoluta en éste) sobre una ley, el congreso aún podría someterla a sanción si la ratifica, al menos, por mayoría absoluta. Es más, si no se consigue dicha mayoría absoluta es posible esperar dos meses y someterla entonces a sanción con una mayoría simple. Como ya se dijo, esto supone que, en la práctica, cuando un partido tiene mayoría absoluta en el congreso puede hacer y deshacer a su antojo, sin importar lo que digan el resto de partidos políticos.

Sin embargo, dicha afirmación constitucional establece una condición necesaria, pero no suficiente: no permite que se someta al Rey para sanción si no se consiguen, al menos, esos votos, pero no impide que se añadan requisitos extra, lo que significa que es posible establecer una condición más restrictiva que ésta. Para ello se propone modificar el artículo 122.1⁴ del reglamento del congreso de los diputados, de manera que sea exigible una mayoría más alta para levantar el veto. Históricamente, el mayor número de escaños que ha conseguido un partido es de 202 (por parte del PSOE en las elecciones de 1982), que constituyen un 57,71%. Ante esto, exigir una mayoría de 3/5 (60%)⁵ del congreso para levantar un veto del senado debería ser suficiente como para garantizar el poder de este último. A su vez será necesario modificar el artículo 122.3⁶ (el 122.2 no aparece en el texto oficial) del reglamento del congreso para añadir, también en él, el mismo requisito, pues de no hacerlo bastaría con esperar dos meses para poder tumbar dicho veto sin necesidad siquiera de mayoría absoluta.

El motivo para no eliminar completamente el derecho de levantamiento de veto por parte del congreso es doble: por una parte, porque al ir dicha regla en los reglamentos del congreso, un partido podría verse interesado en cambiarlo si tiene suficientes votos para ello pero no para echar abajo un veto a una ley que le interesa; y por otro lado porque puede interpretarse que el artículo 90.2 de la constitución garantiza dicho derecho, por lo que es necesario mantener dicha posibilidad, aún en el caso de que se restrinja y limite su aplicación.

3 90.2: El Senado en el plazo de dos meses, a partir del día de la recepción del texto, puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo. El veto deberá ser aprobado por mayoría absoluta. El proyecto no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple.

4 122.1: En caso de que el Senado hubiera opuesto su veto a un proyecto de ley, el debate se ajustará a lo establecido para los de totalidad. Terminado el debate, se someterá a votación el texto inicialmente aprobado por el Congreso y, si fuera ratificado por el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, quedará levantado el veto.

5 La cifra coincide con el número de votos necesarios para modificar la gran mayoría de la constitución. Una cifra mayor llevaría a la paradoja de que sería más difícil cambiar una ley que la propia constitución.

6 122.3: Si no obtuviese dicha mayoría, se someterá de nuevo a votación, transcurridos dos meses a contar desde la interposición del veto. Si en esta votación el proyecto lograra mayoría simple de los votos emitidos, quedará, igualmente, levantado el veto; en caso contrario, el proyecto resultará rechazado.

Separación de fechas de comicios

La constitución establece en su artículo 68.4⁷ que el mandato de los diputados termina a los cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la cámara. Lo mismo se establece en el artículo 69.6⁸ para los senadores. Por otra parte, el artículo 115.1⁹ establece que el presidente del gobierno puede proponer la disolución de cualquiera de las cámaras. Ante esto, la propuesta consiste en que un ejecutivo proponga la disolución del senado a mitad de la legislatura (sólo una vez). De esta manera, a partir de ese momento todas las elecciones siguientes se realizarán en los períodos indicados, pues la constitución establece que cada cámara se elige por cuatro años. Cabe recordar que en la constitución no se requiere la convocatoria de elecciones conjuntas para ambas cámaras.

Protección de los cambios

Dado que la mejora del poder de veto del senado se incluye dentro del reglamento del congreso, resulta obvio que un partido con mayoría absoluta en éste podría volver a cambiarlo para no estar sujeto a él. No hay que olvidar que la propia constitución, en su artículo 72.1¹⁰, establece que cada cámara establece sus propios reglamentos. Ante esto es necesario buscar alguna manera de proteger estos cambios, y así garantizar que siempre será necesario un acuerdo entre, al menos, dos partidos para echarlo abajo. Para ello se propone modificar la disposición final segunda¹¹ del reglamento, de manera que para modificar el artículo 122 y la propia disposición final segunda sea necesaria una mayoría del 60% (3/5)¹² del congreso en lugar de una mayoría absoluta. Esta modificación no atenta contra el artículo 72.1 de la constitución, pues éste establece que “la reforma requiere de mayoría absoluta” (esto es, se trata de una condición necesaria, pero no suficiente).

Respecto al mantenimiento de la separación de fechas de comicios, un presidente podría volver a ajustar las fechas mediante la disolución del senado y la convocatoria de nuevas elecciones a esta cámara una vez investido. Para evitarlo se propone la creación de una ley orgánica (o modificación de la actual ley electoral) para que obligue a la disolución de una cámara a los dos años de que se haya disuelto la otra, siempre y cuando no se haya disuelto antes. Al estar recogido en una ley, será

7 68.4: El Congreso es elegido por cuatro años. El mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.

8 69.6: El Senado es elegido por cuatro años. El mandato de los Senadores termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.

9 115.1: El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, que será decretada por el Rey. El decreto de disolución fijará la fecha de las elecciones.

10 72.1: Las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales. Los Reglamentos y su reforma serán sometidos a una votación final sobre su totalidad, que requerirá la mayoría absoluta.

11 Disp. Final 2ª: La reforma del presente Reglamento se tramitará por el procedimiento establecido para las proposiciones de ley de iniciativa del Congreso. Su aprobación requerirá una votación final de totalidad por mayoría absoluta.

12 La cifra de 3/5 coincide con los votos necesarios para modificar la parte de la constitución que regula al congreso. Poner una cifra mayor llevaría a la paradoja de que sería más difícil modificar el reglamento del congreso que la propia constitución.

necesario el acuerdo de ambas cámaras para su modificación.