

EL ORIGEN DEL MODELO REPRESENTATIVO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

The origin of the representative model of the Constitution of 1978

JORGE URDÁNOZ

Universidad Pública de Navarra

jorgeurdanoz10@gmail.com

Cómo citar/Citation

Urdánóz, J. (2019).

El origen del modelo representativo de la Constitución de 1978.

Revista de Estudios Políticos, 186, 13-44.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.186.01>

Resumen

El artículo persigue aclarar ciertos aspectos que no han sido bien explicados relativos al origen del modelo representativo español. Se persigue descubrir las «verdaderas intenciones» de los actores que diseñaron los dos sistemas electorales incluidos en la Ley para la Reforma Política de 1976, sistemas que luego pasaron en su mayor parte a la Constitución de 1978. Se utiliza una fuente hasta ahora inédita aquí, los cables diplomáticos enviados por la embajada de Estados Unidos a la Secretaría de Estado. Se obtienen resultados diferentes a los tradicionalmente asumidos en torno a varios aspectos: a) el origen del bicameralismo; b) la adopción de la proporcionalidad; c) las creencias de los diversos actores sobre el resultado electoral, y d) la importancia de la ruptura de Fraga con el equipo reformista del rey. Las conclusiones tienen que ver con la naturaleza de nuestro modelo representativo actual y con la importancia metodológica de las fuentes utilizadas, extrapolables seguramente a otros países.

Palabras clave

Representación política; Transición; sistemas electorales; bicameralismo; Congreso; Senado; heresia; filosofía del derecho; filosofía política; democracia; teoría de la democracia.

Abstract

The article aims to clarify certain aspects concerning the origin of the Spanish representative model, aspects not well explained so far. The text seeks to discover the “true intentions” held by those politicians who designed the two electoral systems included in the 1976 Law for Political Reform, since both systems would be later largely incorporated to the 1978 Constitution. We use a source that has not been previously used in these matters - the diplomatic teletypes sent by the Spanish United States Embassy to the Secretary of State. We obtain new results concerning several topics: a) the origin of the bicameralism; b) the adoption of proportionality; c) the beliefs of main actors in respect to the imminent electoral results; and d) the importance of the breakup between Fraga and the rest of the reformist team led by the King. The conclusions relate with the essence of our current representative model and with the methodological importance of the used sources, since they can be probably extrapolated to other countries.

Keywords

Political representation; Transition to democracy; electoral systems; bicameralism; Congress; Senate; Heresthetics; philosophy of law; political philosophy; democracy; theory of democracy.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN, PLANTEAMIENTO Y METODOLOGÍA. II. EL AÑO EXACTO Y LA HOJA DE RUTA. III. EL ORIGEN DEL BICAMERALISMO: FRAGA. IV. EL ORIGEN DEL SISTEMA ELECTORAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: 1. El reducido tamaño de la Asamblea. 2. La circunscripción. 3. Fórmula: 3.1. *El papel de la oposición en la adopción de la representación proporcional*. 3.2. *Fraga y el magma difuso*. 3.3. *El fantasma del modelo alemán*. 3.4. *La ruptura que sí fue*. V. EL SISTEMA DEL SENADO. VI. LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN, PLANTEAMIENTO Y METODOLOGÍA

Este artículo¹ persigue aclarar ciertos aspectos relativos al origen de las disposiciones electorales que articulan el bicameralismo establecido en la Constitución de 1978, un origen que, a nuestro juicio, no se encuentra convenientemente explicado por la doctrina. Mientras el funcionamiento del Congreso y del Senado puede explicarse de modo separado y distinto, no ocurre lo mismo con la pregunta por su origen. La pregunta por el nacimiento de esas instituciones —que son la llave del poder— es *política* en el sentido más específico de la expresión, y para abordarla de poco valen la perspectiva jurídica o la politológica (si la ciencia política se entiende en clave exclusivamente descriptiva o cuantitativa). Indagar sobre las razones por las que se adopta un modelo representativo y no otro supone tratar con algo tan complejo para la tarea de la contrastación empírica como son las «verdaderas intenciones» de sujetos que ansían el poder. La opacidad del objeto estudiado obliga a ciertas exigencias metodológicas, de modo tal que se difuminan considerablemente las barreras entre historia, derecho, filosofía política, filosofía del derecho y ciencia política. En la medida en que la propia dinámica de la investigación lo solicite, se utilizarán estrategias y enfoques de todas esas aproximaciones

¹ El presente texto se presenta enriquecido por varias sugerencias de Josep Colomer, que le agradezco enormemente. La investigación se ha desarrollado en el seno de *Communitas. Institute for Advanced Social Research* de la Universidad Pública de Navarra, y se inscribe en el programa de investigación DER2015-69217-C2-1-R, titulado «Reforma constitucional: problemas filosóficos y jurídicos», dirigido por Juan Carlos Bayón (Universidad Autónoma de Madrid).

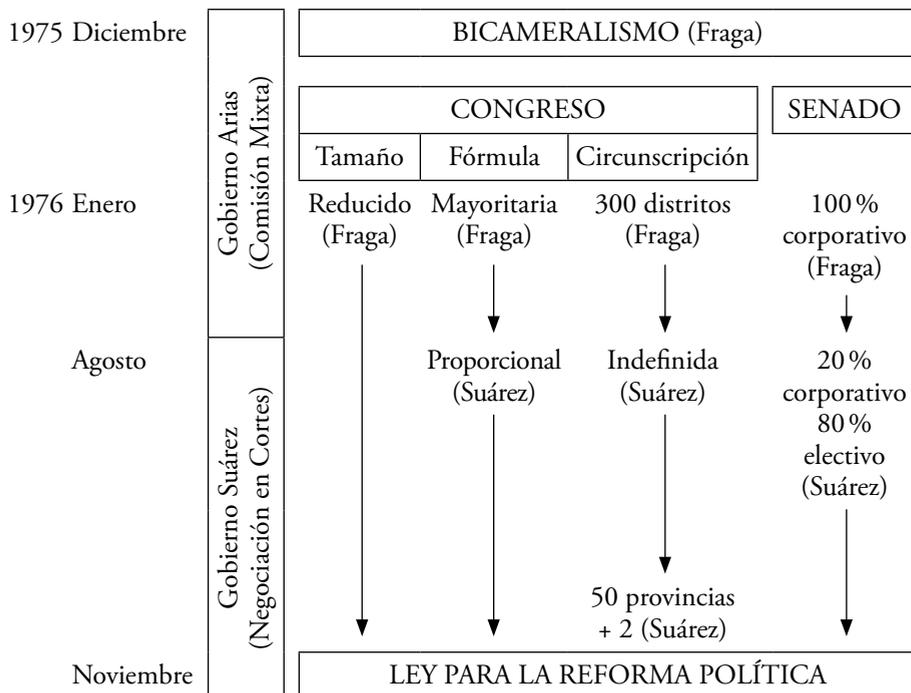
El texto se desarrolla como sigue: en primer lugar se describe el marco temporal, político e institucional en el que surgió el modelo representativo bicameral. Este primer apartado servirá de hoja de ruta o guía de lectura, por así decir, a todo el desarrollo posterior. A continuación se analizan consecutivamente los procesos mediante los que se adoptaron el bicameralismo (epígrafe 3), las normas electorales del Congreso (4) y las del Senado (5). Por último (6), se plantean posibles líneas de investigación.

II. EL AÑO EXACTO Y LA HOJA DE RUTA

El modelo bicameral establecido en la Constitución de 1978 se decidió a través de tres etapas considerablemente diferenciadas. La primera se corresponde con el año casi exacto que transcurre desde la muerte de Franco el 20 de noviembre de 1975 hasta la aprobación de la Ley para la Reforma Política el 18 del mismo mes de 1976. La segunda abarca desde esa fecha hasta el Real Decreto Ley de Normas Electorales de 18 de marzo de 1977. La tercera llega hasta la inclusión del modelo en la Constitución, el 6 de diciembre de 1978. Por razones de espacio, en este texto nos ocuparemos tan solo de la primera etapa, sin duda alguna la más importante. Utilizando un símil arquitectónico, puede decirse que en ella se diseña y construye la estructura fundamental del modelo bicameral; en la segunda, tal estructura se rellena de elementos más o menos sustanciales, pero que solo cobran sentido en el interior de la misma; y en la tercera, por último, se constitucionaliza el edificio. La primera etapa se puede dividir a su vez en dos fases. En la primera, el Gobierno Arias intenta llevar adelante su proyecto de reforma del franquismo, sin lograrlo. El padre intelectual del proyecto será Manuel Fraga. En la segunda, el rey nombra presidente a Suárez, que tiene éxito y consigue aprobar la Ley para la Reforma Política (LRP, en adelante). El mentor sería aquí Torcuato Fernández-Miranda.

En el gráfico 1 se exponen temporalmente las dos fases y se señala el momento en el que se adoptaron las principales decisiones electorales con respecto al bicameralismo. Sirve para orientar la lectura y, como veremos, tendrá además una utilidad final para contrastar los resultados obtenidos aquí con las conclusiones alcanzadas por otros estudios anteriores.

En los epígrafes que siguen perseguimos demarcar y explicar las principales decisiones con respecto a las disposiciones electorales tanto del Congreso como del Senado —con una primera indicación sobre la decisión relativa al propio bicameralismo— fijándonos no tanto en el momento *legal* en el que se plasman las disposiciones jurídicas, sino más bien en el *psicológico* (y político) en el que se adoptan por parte de los diferentes actores, así como en las posibles razones que mueven las propias decisiones.

Gráfico 1. *Fases y decisiones electorales del año exacto (nov 1975–nov 1976)*

Fuente: elaboración propia.

A diferencia de las principales aportaciones anteriores², nos serviremos con profusión de una fuente que, como veremos, resultará de una importancia capital a la hora de desvelar algunos de los hechos más significativos relativos al origen del modelo representativo español: los cables diplomáticos enviados por la embajada de los Estados Unidos al Departamento de Estado en Washington³. Se trata de un caudal de información especialmente valiosa

² Especialmente en lo relativo al origen del sistema electoral del Congreso —el más estudiado— las aportaciones más sobresalientes de la literatura son a nuestro juicio: Colomer (1990); Montero y Lago (2005); Gómez Fortes (2009), y Sánchez-Cuenca (2014). Todas abarcan más aspectos que los específicamente electorales o representativos, y en ese sentido van más allá del objeto investigado aquí.

³ Puede accederse a los mismos (el último año desclasificado es 1979) en: <https://aad.archives.gov/aad/series-description.jsp?s=4073&cat=all&bc=,fd>. Todos los cables que citamos tienen como origen la embajada de los Estados Unidos en Madrid. Citamos por el número del cable. No incluimos en cada caso la url, ya que en la que acabamos

debido a no pocos factores: a) son cables enviados nada más producirse los sucesos que se narran, por lo que no se encuentran presos de las debilidades de la memoria ni de las reconstrucciones posteriores de los hechos de acuerdo a un sentido posterior del que carecían en el momento de acontecer; b) la amplitud de las fuentes es enorme, ya que por la embajada y sus variados «satélites diplomáticos» pasan los personajes más representativos del régimen y, si bien en menor medida, también de la oposición —de Felipe González hacia su derecha, prácticamente todo el espectro político de la época, incluido el Rey, aparece en los cables—; c) la calidad hermenéutica, por así decir, de esas propias fuentes, ya que la confidencialidad de los encuentros logra que los protagonistas hablen con el embajador con un grado de libertad inimaginable en unas memorias políticas o unas declaraciones a la prensa, y d) la propia personalidad del embajador Stabler, que surge —para quien tenga el tiempo y la fortuna de leer sus teletipos— como un analista político dotado de una capacidad interpretativa y una finura política fuera de lo común. No solo los hechos que objetivamente describe constituyen un material de incalculable valor para la investigación de la época, sino que, además, las valoraciones y comentarios que ofrece sobre los mismos —se cuida, como todo buen científico, de distinguir una cosa de otra— suelen resultar considerablemente lúcidos.

III. EL ORIGEN DEL BICAMERALISMO: FRAGA

Tras la muerte de Franco el 20 de noviembre de 1975, las primeras propuestas oficiales de reforma, provenientes de sectores de la dictadura, son casi instantáneas. El 12 de diciembre Fraga es nombrado ministro de Gobernación (Interior). Llevaba trabajando varios años en un proyecto de reforma —de hecho, tal y como él la entendía, la transición había empezado en 1969 con la ley de sucesión, por la que Franco designaba sucesor «a título de Rey» a Juan Carlos de Borbón (*El País*, 27-10-1976)— y, cuando accede al Gobierno, logra que el presidente Arias Navarro lo haga suyo. Aunque este último lo hace público más de un mes después, el 28 de enero de 1976, Fraga lo ha impulsado desde el mismo día de su nombramiento⁴. El 3 de enero entregó un

de citar se localizan fácilmente mediante el número y, además, mediante la fecha, que se señala siempre.

⁴ Había adelantado las líneas generales de su proyecto en fecha tan temprana como el 22 de diciembre de 1975, en declaraciones a dos periódicos europeos. V. *La Vanguardia*, 23/12/1975, p. 8.

primer borrador de su programa al rey, a Arias Navarro y a algunos ministros (Fraga, 1978: 29). Lleva por título *Informe al presidente del Gobierno sobre iniciativas a tomar por el propio Gobierno para el desarrollo de su declaración de intenciones* (de Diego, 2017: 391), y en él se incluye el bicameralismo. Es, que sepamos, la primera vez que aparece la denominación «Cámara de Diputados» —que retoma la de la Segunda República— en un documento cuasi oficial tras la muerte del dictador. No hemos podido acceder al borrador⁵, pero Gutiérrez (Gutiérrez, 2017: 120) transcribe el contenido de unas cuartillas del propio Fraga, escritas sin duda como preparación para ese borrador, y anteriores por tanto al 3 de enero. Ahí tenemos una descripción de su puño y letra de la composición de ambas Cámaras:

[Cuartilla 1]

Cámara de Diputados

- Está plenamente dentro del esquema actual (representación familiar)
- Y, al mismo tiempo, pasa por todos los controles de autenticidad internos e internacionales.

Cámara Corporativa

- Representa a un gran número de corporaciones:
 - Provinciales
 - Municipales
 - Académicas
 - Colegios profesionales
 - Cámaras de Comercio
 - Sindicatos
 - Altos Cuerpos del Estado
 - Etc.

[Cuartilla 2]

- Allí están el municipio, el sindicato y numerosos otras representaciones tradicionales y legales.
- Allí podrá estar, algún día, también la región y otros organismos sociales intermedios.
- Está, por supuesto, el Movimiento, a través de su Consejo Nacional.

⁵ Gutiérrez (2017, núm. 15) señala que existen registros del mismo en el Archivo General ACdP.

La opción bicameral es la primera en tomarse y el consenso al respecto será absoluto. Ninguno de los dos Gobiernos que se suceden durante 1976 la pone en duda. Sí habrá, y en abundancia, discusiones sobre las funciones y poderes de cada una de las dos Cámaras y la consiguiente relación entre ellas, pero jamás se plantea un parlamento unicameral. El bicameralismo surge de la cabeza de Fraga y llega hasta la LRP —y prácticamente hasta la Constitución— sin resistencia alguna. Los motivos de esta unanimidad solo pueden entenderse cuando se atiende a las funciones atribuidas a cada una de las Cámaras, en especial al Senado⁶.

IV. EL ORIGEN DEL SISTEMA ELECTORAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

La «Cámara de Diputados» del bicameralismo de Fraga va a convertirse con el tiempo en la pieza fundamental de nuestro modelo representativo, el actual Congreso de los Diputados. Desde su aparición en los papeles de Fraga hasta su inclusión en la Constitución en 1978, la composición de la misma y su sistema electoral van a ser el principal campo de batalla de no pocas disputas políticas, protagonizando alguno de los episodios centrales de la Transición a la democracia. Los elementos configuradores de su sistema electoral son seis: tamaño de la cámara, fórmula electoral, circunscripción, mínimo provincial, forma de voto y barrera electoral. De ellos, los tres primeros están incluidos en la Constitución, en el art. 68, y pertenecen, por tanto, al modelo representativo de la misma. Los tres fueron decididos durante el año que nos ocupa, incluyéndose en la LRP, y en ellos nos centraremos ahora⁷.

1. EL REDUCIDO TAMAÑO DE LA ASAMBLEA

El número de escaños configura una de las dimensiones del sistema electoral más estable de este periodo, manteniéndose siempre entre 300 y 350. Aunque se ha dicho que la cifra de 350 escaños corresponde a Osorio en su proyecto de abril de 1976⁸, lo cierto es que la paternidad corresponde de

⁶ Aunque no es objeto del presente texto, no podemos dejar de señalar que la opción por el bicameralismo ha suscitado, en general, muy poco interés entre los investigadores. Lo justifican, muy pobremente, Fraga (en las cuartillas citadas) y Torcuato Fernández-Miranda (Fernández-Miranda y Fernández Miranda, 1995: 154). También De Esteban y López Guerra (1979: 49).

⁷ Los otros tres elementos pertenecen a la segunda etapa, que aquí no podemos abordar.

⁸ «Al menos que sepamos, la fijación del tamaño del Congreso en 350 diputados estaba incluida por vez primera en un borrador de un proyecto de ley similar al de LRP, que

nuevo a Fraga, y se retrotrae a diciembre de 1975. En las cuartillas antes citadas, elaboradas entonces, si bien no se concreta una cifra de escaños, habla de «los representantes de familia de cada provincia, elegidos por quienes figuren en el censo electoral correspondiente, a razón de un representante por cada 100 000 habitantes o fracción superior a 50 000 sin que ninguna provincia pueda tener menos de dos representantes» (Gutiérrez, 2017: 120). Si acudimos al censo de 1975, España contaba con 35 946 425 habitantes. Calculando un escaño por cada 100 000 personas, se obtiene un Parlamento de 360 diputados. En el borrador que Fraga presenta el 3 de enero al rey y otros dirigentes se recoge la siguiente propuesta: «Elevación del número de procuradores familiares desde 100 a unos 350-400 (dos por provincia y el resto en función de la población de cada una de estas) para conformar una Cámara popular electiva, baja o de Diputados» (de Diego, 2017, 391). Parece evidente, por tanto, que este es el cálculo que llevó a adoptar el origen del tamaño del Congreso de los Diputados. Primero se decidió, por parte de Fraga, esa ratio de un diputado por cada 100 000 personas, y luego se calculó el número de escaños de acuerdo a la población existente⁹.

Se ha afirmado que se trata de un tamaño «reducido» (Montero y Riera, 2009: 366) o «bajo» (Oñate, 2002: 204). Quizás la mejor prueba de hasta qué punto eso es cierto consista en compararlo con nuestra propia tradición histórica. La Constitución de Cádiz de 1812 establecía un ratio de electores *más representativo*, puesto que asignaba un diputado por cada «setenta mil almas de población» (art. 31). El Congreso de los Diputados de Fraga —que es, en lo relativo al tamaño, también el actual de 2019— no llegaba a lo que se había establecido en tiempos de Fernando VII, hace más de dos siglos.

2. LA CIRCUNSCRIPCIÓN

Por razones obvias, la cuestión de la circunscripción resulta difícilmente separable de la de la fórmula electoral. De hecho, puede decirse que es la amalgama de ambas variables la que conforma el núcleo duro al que se refiere la expresión «sistema electoral», de tal manera que la decisión por un sistema u

redactó en abril de 1976 Alfonso Osorio, ministro entonces de la Presidencia en el Gobierno de Arias Navarro» (Montero y Lago, 2005: 291).

⁹ Fraga señala en sus memorias (1987: 29) que el 3 de enero compartió el borrador con el rey y con el Gabinete Arias, pero no habla de cifras de diputados o senadores, solo de la propuesta de crear dos Cámaras. El presidente Arias, por su parte, tampoco menciona cifra alguna en su discurso ante las Cortes del 28 de enero. Sin duda, eso explica que la fijación del tamaño del Congreso en 350 escaños no se haya atribuido a Fraga en la literatura especializada.

otro implica dilucidar a la vez la naturaleza tanto de la fórmula como de la circunscripción.

Dicho eso, cabe distinguir dos fases con respecto a la circunscripción. La primera es la de Arias y Fraga. Una vez presentado en Cortes el 14 de mayo, el proyecto de reforma de Arias-Fraga concretó el número de escaños de la Cámara en 300 (Canosa *et al.*, 2014: 352). No está muy clara la vía legal mediante la que iban a configurar el sistema electoral. Por un lado, el propio proyecto de reforma autorizaba al Gobierno a regular por decreto la elección; pero, por otro, el Gobierno preparaba, además, una futura ley electoral. Y ni el decreto ni la ley llegaron nunca a ver la luz, pues el Gobierno de Arias sería cesado antes de que eso ocurriera.

Sí está claro, sin embargo, el sistema electoral de Fraga para la Cámara de Diputados: un sistema basado en distritos uninominales¹⁰. En sus propias palabras, «el modelo anglosajón, que sigue siendo el menos malo» (Gutiérrez: 121). De hecho, Fraga encargó personalmente la elaboración de un borrador de ley electoral a Juan Alfonso Santamaría Pastor, que formó equipo para ello con Nicolás Pérez-Serrano y José María Gil-Robles Gil-Delgado, y la propuesta fue la de «un sistema electoral mayoritario»¹¹. Dado que el número de escaños era 300, se debía dividir España en 300 distritos¹². Todo esto se viene abajo cuando en julio es nombrado Suárez, ya que su proyecto de reforma optará por la representación proporcional (RP, en adelante).

3. FÓRMULA

La adopción de la RP por parte del Gobierno Suárez configura a nuestro juicio una de las mayores incógnitas de todo el proceso de transición a la

¹⁰ Fraga, como toda la doctrina, califica de «mayoritarios» a estos sistemas. A nuestro juicio no lo son, por lo que, en la medida de lo posible, los denominaremos «uninominales».

¹¹ Entrevista personal con Juan Alfonso Santamaría, 14-2-2019.

¹² Esa división a 300 habría de hacerse respetando los límites provinciales y garantizando siempre al menos dos escaños por provincia (art. 2). Este mínimo provincial de dos diputados —que llega hasta hoy (si bien en 1977 el mínimo fueron 3)— venía de las «elecciones» del franquismo. En 1967, la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967, modificaba la Ley de Cortes del franquismo, estableciendo en su artículo 2.I.f que cien de los procuradores serían «dos representantes de la Familia por cada provincia, elegidos por quienes figuren en el censo electoral de cabezas de familia y por las mujeres casadas, en la forma que se establezca por ley». Hubo dos convocatorias electorales durante la dictadura para elegir a esos cien «representantes de la Familia» —en 1967 y 1971— que, sobra decir, estuvieron totalmente controladas por el régimen (Martínez, 2015).

democracia. Nos encontramos ante una decisión a la vez crucial, extraña e inexplicada. Crucial, puesto que se trata como es sabido de una de las grandes decisiones constituyentes, «si es que no la más importante» (Lijphart, 1992: 209), junto a otras, como monarquía o república, parlamentarismo o presidencialismo y centralismo o federalismo. Extraña, porque supone una ruptura radical con la tradición histórica del parlamentarismo español, que nunca se había decantado por la proporcionalidad. E inexplicada, o al menos insatisfactoriamente explicada, pues la razón que normalmente se desliza como fundamento de la misma —a saber, que fue una condición de la oposición democrática— no parece, como intentaremos demostrar, demasiado sólida. Uno de los principales objetivos del presente texto consiste en arrojar algo de luz al respecto.

Tres son los documentos a través de los cuales cobra forma la decisión de adoptar un sistema de RP. A lo largo de los mismos se produce una evolución nítida desde la proporcionalidad «pura» hasta la proporcionalidad «corregida» por las circunscripciones. El primer documento es el famoso «papel sin padre» que Torcuato Fernández de Miranda entrega a Suárez el 23 de agosto de 1976, y que pasa por ser la principal fuente de la que se nutrirá la futura LRP. De él merecen entresacarse, en lo relativo al sistema electoral, al menos las siguientes citas, cuyo sabor favorable a la proporcionalidad parece fuera de toda duda:

Es condición esencial de la democracia que las diversas corrientes políticas acepten como postulado que no tienen más fuerza democrática verdadera, que la que se deriva de la comprobación legal y efectiva del número de ciudadanos que a ellas se adscriben, demostrado por los votos en las urnas (Preámbulo, en Navarro, 1998: 319).

Es obvio que en las actuales circunstancias la verdadera voluntad democrática no pueda dar por supuestas o reconocidas actitudes atribuidas al pueblo, pero no verificadas en el contraste real de las urnas. El sistema electoral, en su fase primaria e inmediata, debe ser aquel que mejor permita la definición operativa de las corrientes de opinión que actúan hoy en nuestro pueblo (Preámbulo, en Navarro, 1998: 320).

Dado ese planteamiento, no extraña que lo que Torcuato propone sea, en la disposición transitoria —y por tanto, ya con pleno valor ejecutivo, más allá de las meras declaraciones de intenciones propias de los preámbulos— que las elecciones al Congreso se ajusten «al criterio de que cada partido legalmente inscrito, obtenga un número de representantes proporcional al

número de votos válidos obtenidos en las urnas»¹³ (Navarro, 1998: 321). En ningún momento habla Torcuato de circunscripciones, sino tan solo de proporcionalidad.

El segundo texto es el proyecto presentado por el Gobierno Suárez a partir del papel de Torcuato (*Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, núm. 1532, de 21 de octubre de 1976, pp. 37104 y 37105). Se trata del primer documento *oficial* de toda la historia de España en el que se plantea la RP como posibilidad para unas elecciones generales. Fue aprobado por el Consejo de Ministros el 10 de septiembre, y en él se mantiene la *proporcionalidad pura* de Torcuato, si bien arropada en una expresión terminológica menos contundente. En el preámbulo seguimos encontrando declaraciones proporcionalistas, pero en la disposición transitoria primera, la que tiene fuerza vinculante, tan solo se establece que «las elecciones al Congreso *se inspirarán en criterios de representación proporcional*». Este *inspirarse en* —una manera de hablar ciertamente alejada de la precisión jurídica— es un añadido del Gobierno Suárez, y amortigua un tanto la claridad proporcional de la expresión utilizada en el papel de Torcuato. Con todo, más allá de esa imprecisión terminológica, sigue sin hablarse de circunscripciones para el Congreso¹⁴.

El tercer documento es la propia Ley para la Reforma Política, aprobada por las Cortes franquistas el 18 de noviembre. En su disposición transitoria primera se establece, para las elecciones al Congreso, que «se inspirarán en criterios de representación proporcional» y que «la circunscripción electoral será la provincia, fijándose un número mínimo inicial de diputados para cada una de ellas». Se ha repetido muchas veces que la negociación de la RP con los procuradores franquistas alineados en torno a Fraga y su Alianza Popular constituyó uno de los momentos más delicados de todo el proceso que condujo a la LRP, y por ende a la transición a la democracia. Siendo ello así, hay a nuestro juicio aspectos que no se han explicado convenientemente.

El primero es el siguiente: ¿por qué el Gobierno de Suárez apostó tan fuerte por la RP? ¿Qué razones tenía para ello? La justificación que ellos mismos adujeron, y que ha devenido dominante, fue que la RP era una condición inexcusable de la oposición democrática. A nuestro juicio, esa versión dista de ser plausible. Intentaremos en primer lugar demostrar por qué y, en segundo,

¹³ La expresión «partido legalmente inscrito» se introduce para dejar claro que el Partido Comunista queda fuera, pues en esa fase nadie en el Gobierno se planteaba su legalización.

¹⁴ Como veremos, no citar las provincias en el Congreso (en el Senado sí estaban) fue probablemente un movimiento estratégico para facilitar la negociación posterior en las Cortes.

ofreceremos una explicación alternativa a la inaudita pasión con la que el Gabinete Suárez defendió la RP.

3.1. *El papel de la oposición en la adopción de la RP*

Una de las principales fuentes de la hipótesis de que la RP fue una condición *sine qua non* de la oposición democrática es el relato de Osorio, vicepresidente de Suárez, de la negociación con los procuradores de Fraga. Dibujemos, antes de presentar tal relato, el escenario en el que tiene lugar. El Gobierno Suárez ha presentado, para su aprobación en las Cortes franquistas, el proyecto de LRP. Dicho proyecto supone el suicidio institucional del franquismo, pues abre la puerta a unas elecciones democráticas libres en las que con toda seguridad no todos los 531 procuradores de dichas Cortes van a revalidar su mandato. Es evidente que el Rey, las democracias europeas, Estados Unidos y, sobre todo, la inmensa mayoría de la población española apoyan decididamente el proceso. Los procuradores, aunque acabarán aprobando el texto, plantan cara sobre todo en la cuestión electoral, que es en la que decide en buena medida su propio futuro. Fraga acaba de fundar un partido, Alianza Popular (AP), y capitanea un numeroso grupo de procuradores, suficientes para impedir la aprobación de la LRP. Su mayor exigencia es que dicha ley garantice un sistema electoral uninominal. Si el Gobierno Suárez, que defiende la proporcionalidad, no cede en eso, la LRP puede naufragar. Hay que negociar.

Después de semanas de negociación, en la mañana del 18 de noviembre, el día de la votación final, Suárez ya ha llegado a un acuerdo con AP¹⁵. Ese acuerdo consiste en corregir la RP con: a) una barrera mínima de votos, y b) haciendo que las circunscripciones sean las provincias. Aquí entra el relato de Osorio:

Adolfo Suárez y algunos ministros nos reunimos en el despacho de Torcuato Fernández Miranda para examinar la propuesta y entonces el primero, separándose del grupo, me llevó a parte para decirme: «Alfonso, no podemos dar nuestra conformidad a esta propuesta sin tener la certeza de que la oposición la va a aceptar, porque si después de hacer la reforma política nos encontramos con que aquella no entra en el juego, no habremos hecho otra cosa que escribir sobre el agua». Le contesté que tenía toda la razón. «Pues entonces intenta rápidamente ponerte en contacto con ella, pero fuera de aquí».

¹⁵ El Gobierno había llegado a un acuerdo con Fraga de un modo que luego devendrá casi canónico: el día anterior, por la noche y fuera del hemiciclo (Fernández Miranda y Fernández Miranda, 1995: 278-279).

Abandoné el despacho del presidente de las Cortes y me dirigí al del oficial mayor de las Cortes Felipe de la Rica. Desde allí llamé a Carlos Ollero y procedí a leerle el texto propuesto por la ponencia. Carlos Ollero me lo hizo repetir un par de veces. Poco después me llamaba: «Creo —me dijo— que la redacción es correcta; creo que es aceptable para la oposición; lo importante es que la ley no encalle en estas Cortes. Después, supongo se hablará en el momento en que se redacte la Ley electoral» (Osorio, 1980: 242).

Sobra decir que este relato es solo una muestra, digamos novelada, de la versión dominante hoy, según la cual la adopción de la RP por parte de Suárez fue una condición de la oposición. La versión *novelada* asume que Carlos Ollero era algo así como un representante cualificado de la oposición. La versión *dominante* asume que la oposición pudo —mediante la amenaza de no presentarse a las elecciones— presionar eficazmente al Gobierno Suárez.

La primera asunción es muy endeble. Carlos Ollero era por aquel entonces una persona con una indudable ascendencia en el mundo de la oposición, pero de ahí a considerar que podía tomar decisiones de ese calado en su nombre, y que podía hacerlo en una breve conversación telefónica, media un abismo¹⁶. Además, y como veremos enseguida, un cable de Stabler ofrece una versión de la conversación considerablemente distinta.

Con respecto a la segunda asunción, es evidente que Suárez tenía que tener en cuenta a la oposición democrática. De hecho, Suárez recibió y escuchó desde el inicio de su mandato a algunos de los principales líderes opositores. Pero esa actitud no puede confundirse con una negociación propiamente dicha. Suárez mantuvo la iniciativa en todo momento, y manejó a su antojo el terreno de juego¹⁷. Y hay muchos elementos que apuntan a que en la adopción de la proporcionalidad por su parte durante la gestión de la LRP no hubo ninguna concesión a la oposición.

Tenemos, en primer lugar, el tipo de exigencias de la oposición por aquel entonces. El posicionamiento de la misma a lo largo de los dos años anteriores puede resumirse en la tabla 1.

¹⁶ Ollero ni siquiera será elegido como miembro de la «Comisión de los Diez» que, en diciembre, los diferentes partidos consensuarán para ejercer de interlocutores con Suárez (Sánchez-Cuenca, 2014: 293).

¹⁷ La mejor descripción del proceso de diálogos y contactos —no negociación— entre Suárez y la oposición se encuentra en Sánchez-Cuenca (2014: 291-302). Significativamente, aunque ahí se concluye que no hubo negociación porque la oposición no tenía fuerza para imponer nada (p. 302), se da por hecho, a la vez, que con respecto a la RP sí la hubo, ya que se asume la versión Osorio (p. 200). Aquí intentamos aclarar esa contradicción.

Tabla 1. *Documentos de la oposición democrática (1974-1976)*

Fecha	Nombre	Documento	Reivindicaciones
24/7/74	Junta Democrática	Programa	Doce puntos
11/6/75	Plataforma de Convergencia Democrática	Manifiesto	Seis puntos
26/3/76	Coordinación Democrática (Platajunta)	A los Pueblos de España (manifiesto)	Cinco objetivos
23/10/76	Plataforma de Organismos Democráticos (POD)	Programa político	Nueve puntos

Fuente: elaboración propia a partir de los manifiestos (Porrero Montalbán, 2006:28-35).

No es este el lugar para desgranar los objetivos explicitados en estos documentos, pero sí es relevante destacar que la cuestión «proporcionalidad vs. mayoría» está por completo ausente. Los cuatro documentos abarcan dos años y suman 2500 palabras, pero *ni una sola vez* aparecen las expresiones «sistema electoral», «proporcionalidad» o «circunscripciones». La oposición luchaba por logros mucho más básicos, anteriores a la discusión *técnica* electoral: la legalización de partidos y sindicatos, la amnistía, la independencia judicial, la creación de un Gobierno provisional, la formación de una Asamblea constituyente, el reconocimiento de las nacionalidades, etc.

Al hecho de que la oposición se moviera en el terreno de los principios políticos, y no tanto en el de las disquisiciones técnicas, hay que añadir que, incluso en tal terreno técnico: a) no parece asumible que todos los heterogéneos grupos que la formaban quisieran el mismo sistema electoral; b) el sistema uninominal no era precisamente un invento de Fraga, sino la forma mediante la que se articulaba la representación en Gran Bretaña, Francia o Estados Unidos, democracias que eran el modelo de muchos opositores, y c) muchos grupos de la oposición sencillamente no sabían lo que querían al respecto¹⁸.

¹⁸ Según le dice Luis Yañez a Stabler el 27 de agosto, el PSOE tenía a un grupo de expertos trabajando en el tema electoral (06551: 4), si bien todavía estaban esperando sus conclusiones. Del 16 al 18 de noviembre —los días exactos de la discusión de la LRP en las Cortes— tenía lugar en Madrid un congreso sobre «Ley electoral y consecuencias políticas», cuyo objeto era promover un conocimiento sobre cuestiones electorales del que la sociedad española, empezando por los propios partidos de la oposición que organizaban el congreso, se encontraba totalmente ayuna. El libro resultante (VV. AA.: 1977) recoge los debates posteriores a las diversas ponencias, y la

Por lo demás, la oposición rechazó de modo explícito la LRP precisamente debido a que no fue negociada con ella. El 19 de septiembre Coordinación Democrática lanzó un comunicado respecto al plan del Gobierno Suárez en el que afirmaba que

las exigencias de la oposición de negociar el proceso de transformación democrática del Estado no han sido atendidas por el poder. Se ha intentado crear una imagen ficticia al hablar de contactos con determinadas fuerzas políticas y sindicales de la oposición, como si de estos contactos unilaterales y meramente informativos se hubiera derivado algún tipo de compromiso [...]. La oposición democrática debe rechazar, en consecuencia, la convocatoria del referéndum y la de las elecciones anunciadas por el Gobierno” (*El País*, 19-9-1976; Sánchez Cuenca: 182).

Podría, con todo, considerarse que, a pesar de las declaraciones públicas, hubo algún tipo de acuerdo *secreto* con Suárez, desvinculado de los posicionamientos *públicos* de los respectivos movimientos opositores y alcanzado con total independencia de estos, del tipo de los que fueron después relativamente habituales. Pero incluso esa posibilidad *empírica* (que, por lo demás, habría que demostrar) no parece tener consistencia *lógica*, puesto que uno de los elementos configuradores de la noción de «negociación» consiste en la mera posibilidad de que cada una de las partes responda con algo. Incluso suponiendo un acuerdo confidencial entre Suárez y la oposición, si Suárez cede la proporcionalidad, ¿qué es lo que solicita él a cambio? A la vista está que no obtuvo nada del bloque opositor. La oposición intentó boicotear el referéndum de la LRP, preconizando la abstención (solicitar el «no» hubiera supuesto legitimar la propia convocatoria) y convocó una huelga el 12 de noviembre (Sánchez-Cuenca, 2014: 303). ¿Qué hubiera podido hacer la oposición para exhibir un rechazo todavía mayor que el que de hecho exhibió, de tal manera que pueda ser supuesto como la contraparte del hipotético pacto? No parece haber respuesta.

La proporcionalidad no se adoptó debido a pacto alguno con la oposición, aunque tal cosa se esgrimiera como subterfugio negociador (ante los procuradores franquistas) o se blandiera como justificación *democratizante* sobrevenida (por parte de Osorio y muchos otros, hasta hoy). ¿Cuál fue,

cuestión mayoría-proporcionalidad apenas aparece en tales debates. Lo que en ese momento preocupaba a la oposición era sobre todo evitar el fraude electoral por parte del Gobierno. Véase las declaraciones de Alfonso Guerra a Gómez Fortes en esa línea (2009: 103).

entonces, la razón? Desde su privilegiada posición, Stabler, el mismo día 18 —esto es: en tiempo real— escribe a Kissinger: «[Las supuestas concesiones que los franquistas han arrancado a Suárez] no suponen, como sabemos por muchas conversaciones privadas, ninguna alteración sustantiva de la posición del Gobierno». Y sigue: «Sabemos que el Gobierno había considerado siempre la provincia como distrito electoral básico» (08775: 3). Stabler asume que todo ha sido una añagaza, que el Gobierno *siempre* ha querido RP y provincias. Esto nos devuelve a la pregunta inicial, ¿por qué, por primera vez en la historia de España, se opta por la proporcionalidad?

3.2. Fraga y el magma difuso

Hay una suposición que parece haber afectado la mirada de buena parte de los análisis sobre el origen del sistema electoral, una suposición que da por hecho que, cuando Suárez y los suyos lo diseñan durante los meses de agosto a noviembre de 1976, saben que van a ganar las elecciones y obran en consecuencia (Colomer, 1990; Montero y Lago, 2005; Urdániz, 2014). Es una suposición sustentada en muchas y poderosísimas razones, entre las que destacan tres: a) la evidencia histórica de que si un Gobierno puede manipular un sistema electoral, lo hará, una realidad para la que, desgraciadamente, apenas hay excepciones¹⁹; b) el hecho de que, en efecto, ganaron las elecciones (con un 34,4% de los votos) y de que, en efecto, el sistema les sobrerrepresentó (un 47,1% de escaños), y c) el reconocimiento explícito de la manipulación por parte de Alzaga, uno de los hombres de UCD (Alzaga, 1989: 127)²⁰. La suposición está, por tanto, más que justificada, y nada tiene de extraño su preeminencia. Y, sin embargo, es falsa. No porque en 1976 UCD ni siquiera existiera —eso es lo de menos, porque saben que, de alguna manera, existirán— sino, sobre todo, porque todo indica que durante esos meses de 1976 Suárez y su equipo dan por hecho que Fraga y su Alianza Popular van a ganar las elecciones. Ese es el contexto psicológico en el que hay que situar las acciones del Gobierno Suárez, y en ese contexto su apuesta por la representación proporcional tiene todo el sentido del mundo.

Como hemos visto, la decisión por la proporcionalidad se toma en agosto, se hace pública en septiembre y se negocia con los procuradores durante los meses siguientes, hasta que el 18 de noviembre se incluye en la LRP. Si queremos descubrir *intenciones*, esos son los meses en los que hemos

¹⁹ En su estudio internacional sobre reformas electorales, Renwick (2010: 11-12) solo reseña dos casos de reformas llevadas a cabo por idealistas que anteponen sus principios a su particular interés: Hungría y Checoslovaquia, en 1989 y 1990.

²⁰ La cita, sin embargo, carece de todo valor (Urdániz, 2018).

de centrarnos, no los siguientes. Podemos coincidir con Stabler en que todo el proceso negociador era un ardid, y que en el fondo ya en agosto Suárez y su equipo lo que realmente querían era la proporcionalidad con provincias que consiguieron en noviembre. Pero eso no afecta al hecho relevante aquí: ¿por qué lo apostaron todo a la proporcionalidad? Si realmente hubieran pensado que iban a ganar sin dificultad, un sistema uninominal no hubiera supuesto un peligro, sino todo lo contrario.

¿Qué tipo de conocimiento podía afectar a la estrategia del Gobierno en el espacio temporal señalado? Aunque hoy nos resulte chocante, lo cierto es que antes de diciembre de 1976 la creencia generalizada era que los que iban a ganar eran Fraga y los suyos. Así lo asumían los propios hombres de AP, la oposición y el Gobierno. Con respecto a los primeros, era lo que ellos mismos se encargaban de airear: *El País* publicó el 25-9-1976 una crónica en la que se afirma que los líderes de la derecha «creen tener más del 70 por 100». Y todo indica que lo creían sinceramente, como demuestran los cables de Stabler: el 1 de octubre Silva le dice que AP será el partido más votado (08215:3); el 21 de octubre Fraga le asegura que esperan ganar con un 40 % (07992: 2); el 1 de noviembre, López Rodó que esperan ganar y poder gobernar en coalición (08216:2). Podían intentar engañar a Stabler, pero no parece el caso²¹.

También lo pensaba así la oposición. El día 18 de noviembre, Tierno y Morodo «daban por sentado que Alianza Popular sería la fuerza más votada, motivo por el cual los socialistas no podían permitirse el lujo de acudir divididos a las urnas» (Powell, 2011: 7, su fuente es Stabler); Arias-Salgado publica un artículo el 23 de noviembre en el que asume con total naturalidad —ni siquiera tiene que explicarlo— que AP va a ser la lista más votada (1976).

Con respecto al Gobierno, aunque desconocemos si tenía sus encuestas²², es evidente que puso todo su empeño en evitar un sistema uninominal, que Fraga y los suyos ansiaban, y en garantizar «criterios proporcionales». Eso,

²¹ De hecho, en cables posteriores, conforme se aclara el panorama y AP se hunde en las encuestas, así se lo trasladan al embajador con sinceridad: el 28 de febrero Stabler escribe que Martínez Esteruelas y Silva están «a la baja» frente a la euforia de octubre. Ellos mismos le dicen que ya no esperan ganar, sino lograr un 20-25 % del voto, «muy lejos del 40 % del que hablaban al principio» (01540:1).

²² Es muy probable. Santiago Carrillo, en una entrevista desde Roma publicada en agosto de 1976, contesta al ser preguntado por los votos que espera: «Bueno, dicen que un 12 %» (*Cambio* 16, 244: 12). En enero de ese mismo año Stabler asume con respecto a los comunistas que su fuerza «se estima entre el 10-12 %» (00521: 1). Los liberales de Camuñas encargaron una encuesta nacional a Juan Linz, que se hará tras la LRP (Urigüen, 2016: 214). Todo eso indica que, como por otra parte es evidente, los diversos actores políticos tenían sus sondeos, y el Gobierno no sería una excepción.

estratégicamente, señala que no esperaban ganar. Por si eso no fuera suficiente, Stabler, en tiempo real, confirma esta lectura. El día 24 de noviembre, uno de sus cables transcribe una conversación con Osorio, eufórico tras la aprobación de la LRP. Ahí leemos que:

Osorio argumentó que el «franquismo sociológico» tenía una enorme fuerza y predijo que las primeras elecciones las ganaría este grupo (parecía referirse aquí a los conservadores, muchos de los cuales habían tenido posiciones o conexiones en el régimen de Franco, y tener en mente a Alianza Popular). A largo plazo, dijo, el esfuerzo sería transferir la estructura política del «franquismo sociológico» a grupos como los cristiano-demócratas o el partido popular (08928: 3).

Esta creencia generalizada en la preeminencia electoral de Fraga es plenamente coherente, por lo demás, con las encuestas publicadas por aquel entonces. No hemos podido llevar a cabo un estudio exhaustivo —que ojalá pueda llevarse a cabo por personas más autorizadas—, pero los datos estaban muy lejos de ofrecer seguridad alguna a Suárez. Hemos encontrado al menos tres encuestas que preguntan por partidos antes de agosto. Los resultados son los siguientes:

Tabla 2. Preguntas sobre partidos en encuestas anteriores a agosto de 1976

20 abril 1975 ²³	Mediados 1975 ²⁴	28 marzo 1976 ²⁵
Demócristianos 22,7 %	Democristianos 10,5 %	Democristianos 17,7 %
Socialistas 14,3 %	Mov. Nacional 8,8 %	Socialistas 8,9 %
Monárquicos 13,2 %	Socialistas 7 %	Socialdemócratas 8,1 %
Socialdemócratas 12,6 %	Carlistas 7 %	Falange y franquistas 3,6 %
Republicanos 8,3 %	Socialdemócratas 6,7 %	Comunistas 1 %
Liberales 7,5 %	Falange 4,8 %	
Independientes 6,2 %	Monárquicos 3,3 %	
Comunistas 3,6 %	Comunistas 1,8 %	
Anarquistas 0,5 %	Centristas 1,1 %	
	Anarquistas 0,2 %	
Ninguno o NS/NC 57,9 %	Ninguno o NS/NC 48,8 %	Ninguno o NS/NC 42,4 %

Fuente: elaboración propia.

²³ *La Vanguardia*, 20/4/1975, p. 9. Se preguntaba por «asociaciones», los partidos eran ilegales.

²⁴ Ipsa/Gallup, citada en cable 02849 de 12 abril.

²⁵ *ABC*, 2/3/1976, pp. 1 y 43 a 46.

Con respecto a líderes, hasta julio de 1976 Fraga encabeza de largo las dos encuestas que hemos encontrado que incluyen ese dato. Suárez es un total desconocido a su lado, como lo era hasta ser nombrado presidente en julio (y la decisión se tomó en agosto, recordemos).

Tabla 3. Preguntas sobre líderes en encuestas anteriores a agosto de 1976 (%)

20 abril 1975 ²⁶		28 marzo 1976 ²⁷	
Manuel Fraga	34,9	Manuel Fraga	52,7
López-Rodó	9,1	Solis Ruiz	33,1
Pio Cabanillas	8,7	Jose M. ^a de Areilza	25,3
Girón	6,1	Villar-Mir	12,3
(...)	2,1	(...)	3,3
Santiago Carrillo		Suárez	

Fuente: elaboración propia.

Dos precauciones, por lo demás, han de tenerse en cuenta a la hora de valorar estas encuestas. La primera es obvia y tiene que ver con los propios datos. Stabler la describe a la perfección:

A la hora de intentar proyectar las actitudes políticas de los españoles, nada nos lo ha impedido tanto como la ausencia de datos demoscópicos significativos. Durante el franquismo los partidos políticos estaban prohibidos y las encuestas sobre ellos eran tabú, aunque con todo salían de vez en cuando a la luz datos fragmentarios. Cuando se les preguntaba, muchos españoles eran comprensiblemente reacios a responder, pues temían que sus respuestas acabarían en un fichero para futuras referencias, una actitud que todavía persiste (12 de abril, 02849: 1)²⁸.

La segunda es más inconsciente y tiene que ver con nuestra mirada. La relación entre partidos y líderes ha de establecerse hoy con cautela. A nuestros

²⁶ *La Vanguardia*, 20-4-1975, p. 9. Carrillo aparece en decimotercer lugar, es el primero y único de la oposición que figura.

²⁷ *ABC*, 2-3-1976, pp. 1 y 43 a 46. Solo se valoran ministros, no políticos. Suárez es el 11 de 19.

²⁸ De ahí el enorme número de indecisos. En palabras de Molinero e Ysás, «las encuestas de opinión bajo un régimen dictatorial deben utilizarse con suma prudencia, puesto que puede dudarse razonablemente de la sinceridad de las respuestas» (2008: 231).

ojos de 2019, Suárez es sin duda el demócratacristiano y Fraga es lógicamente el conservador. Pero en julio de 1976 la percepción era otra. Por aquel entonces Fraga era considerado una figura aperturista, de «centro», y Suárez era un desconocido y, en todo caso, el ministerio que encabezaba era nada menos que el del Movimiento Nacional. Los «partidos» de esas encuestas no existen, tras cuarenta años de dictadura, tal y como los entendemos hoy. No existen como organizaciones —con sus líderes, sus aparatos y su historia—, sino más bien como idearios más o menos difusos. Considerar que en agosto de 1976 Fraga no era demócratacristiano y Suárez sí supone un total anacronismo. No hay un sistema de partidos, no hay una configuración establecida. Estamos analizando un magma difuso del que *luego* saldrá una determinada configuración, como podía haber salido otra diferente²⁹. Si queremos entender qué podía pasar por la cabeza de Suárez por aquel entonces, no podemos dejar que el futuro —que ahora conocemos— contamine nuestra perspectiva. Él y los suyos tomaron las decisiones que tomaron en agosto de 1976, no después. Y en agosto de 1976 Fraga es el caballo ganador.

3.3. *El fantasma del modelo alemán*

En el cable citado de 24 de noviembre, con Osorio eufórico, se despejan muchas dudas con respecto a la adopción de la RP. Ahí escribe Stabler:

Osorio dijo que en la mañana de la votación sobre la LRP había llamado a su contacto en la oposición democrática para preguntar si la oposición aceptaría un sistema electoral mixto mayoritario-proporcional para la cámara baja en vez de uno proporcional puro. Para su sorpresa, la respuesta había sido que lo haría si ese era el precio por aprobar la ley de Reforma. Al final *el gobierno no tuvo que pagar ese precio*, pero gracias a esa conversación obtuvo una indicación de que la negociación con la oposición de izquierdas sobre la ley electoral no sería tan difícil como podrían haber pensado (08928: 3, cursiva nuestra).

Este párrafo encierra una clave fundamental. Como se habrá observado, aparece un sistema «mixto mayoritario-proporcional» desconocido hasta ahora. Podría pensarse que es el sistema que al final se decide, el sistema RP

²⁹ Suárez y Fraga son de hecho los mejores ejemplos. Suárez era entonces un falangista, luego sería «centro». Fraga era centrista, y hasta no fundar AP en septiembre no acabó siendo considerado «derecha». Una inmejorable descripción de la trayectoria de Fraga en estas fechas, que además encaja perfectamente con la hipótesis que defendemos aquí, se encontrará en Sánchez-Prieto y Molina (2016).

basado en provincias. Eso es lo que Osorio dirá en sus memorias: que le ofrecieron a Ollero el sistema RP con provincias, que Ollero aceptó y que por tanto ellos pudieron decirle «sí» a Fraga, que previamente había cedido también por su parte. Pero, en realidad, ese sistema «mixto» que le ofrecen a Ollero es otra cosa. De hecho, el propio cable establece que el Gobierno no tuvo que pagar ese «precio», luego no puede ser el RP con provincias. ¿Qué sistema es? Se trata de un sistema mixto similar al alemán. En él, la mitad de los diputados serían elegidos en distritos uninominales (lo que quiere Fraga) y la otra mitad por RP (lo que quiere el Gobierno). Un compromiso. Ha aparecido en otros cables anteriores, y su historia es muy reveladora.

Stabler relata una conversación del 29 de septiembre en la que el líder de AP Silva Muñoz afirma que «algo del tipo de una solución de estilo alemán (mitad proporcional y mitad distritos uninominales) podría ser aceptable». Stabler afirma: «Esto se hace eco de lo que su enemigo y ministro del Gobierno, Osorio, me había dicho antes, como punto de vista del gobierno» (08215:3). El 17 octubre, en una comida con Stabler, Osorio le explica que lo que el Gobierno quiere es la RP, pero que, si Fraga y los suyos no ceden, el Gobierno pactaría con ellos el sistema mixto alemán. «El gobierno estaría preparado para aceptar tal sistema», dice literalmente (07934: 2).

El 10 de noviembre, sin embargo, el ministro de la Mata almuerza con Stabler y le dice que el Gobierno ha decidido no ceder ante Fraga, «en particular en lo de la RP» (08532: 2). Y añade que está seguro de que habrá un partido de centro. Son dos cosas que tienen una relación obvia. Tras relatar la conversación, Stabler escribe a Kissinger sus propias impresiones:

Comentario: la decisión del gobierno (que nos ha llegado también por otros canales) de mantenerse firme en la representación proporcional en la cámara baja en vez de acceder al menos en parte a las demandas de Fraga y compañía por la representación mayoritaria refleja un cambio de opinión. Teníamos entendido que el gobierno estaba inclinado a llegar a un compromiso en torno al sistema electoral alemán (una suerte de mitad y mitad). Asumimos que el gobierno ha tomado esta decisión en parte porque la representación proporcional en la cámara baja, equilibrada con la representación de mayorías en la cámara alta, era parte de una negociación tácita con la oposición democrática. Pero esto no explica del todo la decisión, ya que varias figuras de la oposición (cristiano-demócratas y Tierno Galván del socialista PSP) habían indicado que el sistema alemán sería aceptable. La decisión de no llegar a un compromiso probablemente deriva también de un cálculo de que los distritos uninominales otorgarían a Fraga y a AP más escaños que un sistema RP. El gobierno desea minimizar las posibilidades de un resultado electoral que pudiera poner a Fraga al mando en las nuevas Cortes (08532: 3).

Es decir: el sistema alemán hubiera satisfecho a buena parte de la oposición y a Fraga, y la LRP se habría aprobado con facilidad, sin riesgo alguno. Era perfecto..., pero al Gobierno, desde una perspectiva meramente *electoralista*, no le interesaba. Le interesaba más el sistema provincializado que, por lo demás, ya tenía bastante avanzado, tal y como demuestra un cable anterior:

Enrique Sánchez de León, el Director General de Asuntos Políticos Internos del Ministerio del Interior, nos dijo el 30 de septiembre que el gobierno está trabajando muy duro en las preparaciones electorales, si bien no es una tarea fácil debido a la absoluta ausencia de experiencia con elecciones libres. Sánchez de León, que sale hoy hacia Alemania a observar las elecciones, afirmó que el borrador de la ley electoral está acabado, excepto en algunos detalles técnicos. La parte de la ley dedicada a las elecciones a la cámara baja incluye un sistema de representación proporcional basado en listas de circunscripciones, con cada provincia formando una circunscripción (07554: 2).

Toda la historia de la conversación con Ollero es de una fascinante astucia estratégica. Osorio da dos versiones de la misma. En la de sus memorias de 1981 (una versión pública y cinco años posterior), negocian con la oposición y, al hacerlo, se justifican ante Fraga y ante todo el mundo, haciendo pasar el propio interés del Gobierno como «condición de la oposición democrática». En la de los cables (confidencial y en tiempo real), la cosa es todavía más sibilina. Ya han pactado con Fraga la RP con provincias, que es la que quieren, y ya está todo resuelto. Pero aún así llaman a Ollero y la alternativa que le trasladan es el sistema mixto. Esto es, le plantean a Ollero el extremo más alejado de sus deseos, a ver qué dice, un movimiento negociador de manual. Así, en una misma jugada, a) mantienen la pose ante Fraga y el mundo; b) aprovechan para hacer ver a la oposición que la tienen siempre presente, y c) a la vez, la sondean. Como el propio Osorio reconoce, ese sondeo supuso para ellos «una indicación de que la negociación con la oposición de izquierdas sobre la ley electoral *no sería tan difícil* como podrían haber pensado» (cursiva nuestra), lo que deja a las claras que, en aquel momento, una negociación con la oposición era algo que se situaba en el futuro, no en la propia llamada³⁰.

Por supuesto, como se ve en muchos cables, y en general en todos los documentos de la época y en la propia lógica del proceso, el Gobierno de

³⁰ Asumir que esa llamada telefónica merece el nombre de «negociación» implica dar por hecho que, de haber dicho Ollero que no a la RP con provincias, Suárez hubiera abortado la LRP la mañana del 18 de noviembre, lo cual carece de sentido. Esa llamada fue un gesto y a la vez un sondeo, no una transacción.

Suárez tenía como uno de sus principales objetivos que la oposición entrara en el juego, esto es, que se presentara a las elecciones. Eso era algo evidente si se quería ir a un régimen homologable al de otras potencias europeas. Pero la decisión por la RP —aunque se disfrazó de pacto— no fue fruto de acuerdo alguno, sino del interés meramente estratégico del Gobierno. Aunque supone entrar en argumentos contrafácticos, si la LRP hubiera sido aprobada con un sistema uninominal, es difícil considerar que los acontecimientos hubieran sido otros con respecto a la respuesta de la oposición. Lo más radical que podían haber hecho tras la aprobación de la LRP ya lo hicieron: deslegitimar por completo el proceso. Una vez celebrado el referéndum —cuyos resultados abrumadoramente favorables a Suárez parece evidente que habrían sido idénticos aunque la LRP hubiera incluido un sistema uninominal— los partidos de la oposición hubieran tenido muy difícil argumentar —en caso de que quisieran hacerlo, lo que es muy dudoso— que no iban a aceptar la convocatoria electoral debido a que incluía el sistema electoral vigente en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos, probablemente las tres democracias más influyentes, junto a Alemania e Italia, en la propia oposición. Un sistema en el que, por lo demás, muchos de esos partidos probablemente hubieran alcanzado una representación considerable. No parece un escenario que les abocara irremediablemente a la ruptura, que es el abismo ante el cual Suárez siempre les supo enfrentados³¹.

Lo que todos los elementos señalan, por tanto, es que el actual sistema de RP provincializada fue una apuesta del Gobierno Suárez, que asumió en todo momento que Fraga podía ganar las elecciones, y que jugó sus cartas intentando —y logrando— hacer pasar como concesión a la oposición lo que no era más que su propio interés estratégico³². El núcleo duro del sistema

³¹ Suárez tenía una alternativa a un posible fracaso de la LRP ante los franquistas: el rey hubiera disuelto las Cortes y hubiera forzado un referéndum sobre la reforma. Pero la oposición —no solo aquí, sino en todo el proceso de la transición— no tenía otra alternativa que aceptar lo que se les ofreciera o decidirse por la ruptura.

³² La *interpretación Osorio* ha devenido en buena medida dominante. En su versión *novelada* —una versión que cumple a la perfección una de las funciones rituales de lo que Aranzadi denomina *el mito de la transición* (2001: 351)— ha ido modificándose con el tiempo, en una suerte de paulatina adaptación del relato original de Osorio, ya de por sí de todo punto sospechoso, a lo que hubiera sido todavía más redondo que hubiera ocurrido. Así, a partir de 2015, y a raíz de la publicación del libro *El guionista de la Transición*, escrito por el periodista de ABC Juan Fernández-Miranda (nieto de Torcuato, a la sazón), se le añade al relato una coletilla según la cual, cuando Osorio obtiene de Ollero la aprobación para su plan, le espeta: «Pero, hombre, consúltalo con Felipe González [...]», a lo que Ollero, con el auricular del

electoral alojado en la LRP —que es el actual: RP en 52 provincias— se concibió así no tanto como un ardid para obtener una sobrerrepresentación electoral ante la seguridad de la victoria, sino más bien como la garantía de un espacio propio ante un escenario incierto³³.

3.4. La ruptura que sí fue

Es casi inevitable distinguir, como hemos hecho nosotros, dos fases antes de la LRP —la de Arias y la de Suárez— y asumir que una fracasó y la otra llegó a buen puerto. Montero y Lago, por ejemplo, sintetizan el proceso de la adopción del sistema electoral del Congreso mediante la siguiente tabla:

teléfono (*fijo*, evidentemente, en 1976) todavía en la mano, responde: «¡No hace falta, si está aquí, conmigo!» (Fernández-Miranda, 2015: 296). La fuente de esta nueva versión es, de nuevo, el mismo Osorio, que en 1981, en sus memorias, no recordaba el detalle de que fuera nada menos que Felipe González el que estaba ahí para avalar la negociación, ni tampoco en su obra *De orilla a orilla* (2000), pero sí lo hace en 2015, y así se lo transmite al periodista en conversación privada. Todo indica que la memoria se adecúa no a los hechos que realmente sucedieron, sino al relato idealizado de lo que nos hemos contado que debió haber pasado. Por lo demás, y más allá de las peripecias de la memoria, la influencia posterior de la *versión Osorio* ha sido casi irresistible, como muestra el hecho de que incluso en estudios tan rigurosos como el de Gómez Fortes (2009: 103) se afirme que «el gobierno consiguió que su proyecto [la LRP] no fuera vetado ni por las fuerzas de la oposición ni por Alianza Popular». Pero es un hecho empírico irrefutable que la oposición sí vetó la LRP (intentó vetarla, más bien, pero a los efectos de una supuesta negociación no hay diferencia). Solo cuando Suárez arrasó en el referéndum, el 15 de diciembre, la oposición, obligada por los acontecimientos, cambió de estrategia, pero hasta entonces incluso ella misma —cuando acudimos a las evidencias de la época y no a reconstrucciones posteriores, incluso de los propios opositores involucrados— negó la existencia de negociaciones.

³³ Son varios los cables, por lo demás, que reflejan que el Gobierno quería RP, pero no «pura». El 13 de noviembre, Stabler escribe: «Lo de añadir “dispositivos correctores” [...] responde en cierto modo a las preocupaciones de AP y otros conservadores. Pero, como sabemos por muchas conversaciones, el gobierno siempre ha tenido en mente un sistema proporcional que perjudicara a los minipartidos y beneficiara (diera escaños a) los grandes» (08633: 3). Martín Villa se lo dice claramente a Stabler el 16 de noviembre: «Señaló que la intención del gobierno nunca ha sido otra que un sistema que perjudicara a los minipartidos y agregara escaños a los grandes, señalando que existen unas veinte variedades de RP» (08681: 2).

Tabla 4. *Cuatro etapas en la elección del sistema electoral español (1976-1985)*

Fase	Fechas	Actores	Resultados
1	enero-junio 1976	Gobierno de Arias Navarro y Consejo del Movimiento	Ninguno
2	julio-diciembre 1976	Gobierno de Suárez y cortes franquistas	Ley para la Reforma Política
3	enero-junio 1977	Gobierno de Suárez y oposición democrática	Decreto Ley sobre Normas Electorales de 19 de marzo de 1977
4	junio-julio 1978 junio de 1985	Gobierno de Adolfo Suárez y Comisión Constitucional del Congreso (1978) Gobierno de Felipe González y Congreso de los Diputados (1985)	Constitución de 1978 Ley orgánica de Régimen Electoral General de 1985

Fuente: Montero y Lago (2010: 48).

La justificación de la tabla 4 consiste en señalar los momentos *jurídicos* de la creación del sistema electoral. Esa estrategia tiene una lógica interna evidente —desde un punto de vista político, son las leyes las que dan forma a decisiones políticas previas—, pero deja fuera el momento psicológico concreto en el que se toman las decisiones, los actores que las plantean y las razones e intereses cruzados que influyen a la hora de adoptarlas. Y el caso es que, cuando atendemos a estos últimos elementos, se ven líneas de continuidad muy claras entre las dos primeras fases (tal y como, en contraste con la tabla 4, recoge el gráfico 1).

Como en ese gráfico se señala, Suárez mantiene incólume el bicameralismo y los tamaños respectivos de las Cámaras. Y, dentro de ese esquema, en el Congreso rompe con la fórmula y, consecuentemente, con las circunscripciones. Es como si adoptara el marco anterior, modificando solo la fórmula, sin alterar el armazón. El contexto más amplio en el que eso ocurre, además, está transido por varios elementos de continuidad:

- a) Hay sujetos presentes en ambas etapas: Suárez, Torcuato, Osorio y Martín-Villa, especialmente. Impulsan la reforma y tienen en todo momento el respaldo del rey. Torcuato, muy en especial, está presente

en ambas, como maestro en las sombras. *The mastermind*, le llama Stabler (5266: 1)³⁴.

- b) Esos sujetos plantean siempre sus respectivos modelos de reforma intentando contentar a la estructura franquista preexistente. En el Gobierno Arias, con la Comisión Mixta; en el de Suárez, con la insistencia en lograr la aprobación de las Cortes. Durante todo el proceso existía sobre la mesa una alternativa más expeditiva: que el rey forzara directamente un referéndum sobre un texto de reforma. La aprobación popular de tal texto hubiera legitimado la reforma definitivamente. Esa opción encerraba peligros: dejar a los recalcitrantes sin salida y, sobre todo, exponer demasiado al rey. Nunca se adoptó.
- c) El bicameralismo, y el Senado en particular, son un elemento básico de este acercamiento a la reforma, por lo que suponen de concesión ante la clase franquista.

Desde esta perspectiva, hay un mismo equipo que lleva a cabo la reforma, cuyo líder es el rey. En ese equipo hay un cambio de presidente del Gobierno en julio, pero no tanto de proyecto. Solo hay, de hecho, un elemento evidente de discontinuidad. El nombramiento de Suárez por parte del rey soliviantó a Fraga, Areilza, Cabanillas y otros dirigentes franquistas «aperturistas». Esas desavenencias —de corte personal, sustanciadas básicamente en ambiciones personales defraudadas— desembocarán en la creación de AP. Eso será en septiembre, pero la ruptura fue evidente desde el primer momento. El rey les llamó. Se les invitó a estar en el Gobierno, pero lo rechazaron (Sánchez-Prieto y Molina, 2016: 321-323). Abandonaron, rompieron. Ya en julio, Martín Villa asume ante Stabler que Fraga y Cabanillas montarán «un partido de centro-derecha» (05249: 3). La fractura es un hecho.

Hasta julio de 1976, con todas las rivalidades que se quiera, lo que podemos llamar «el equipo del rey» estaba unido. Fraga, Osorio, Suárez, Torcuato... todos iban en el mismo barco. Arias era un resto inevitable del pasado, pero ellos eran los que impulsaban la reforma, espoleados por el rey. Es sabido que Areilza, en sus memorias, describió el funcionamiento de la Comisión Mixta de Arias-Fraga en estos términos: «Todo es calcular cómo impedir que la derecha pierda nunca el poder. ¡y qué derecha!» (Areilza, 1977: 151). De acuerdo, pero es que en ese momento que Areilza describe, abril de 1976, todos los miembros de la Comisión Mixta, Areilza incluido, *son* esa derecha. Torcuato, Fraga, Suárez, Osorio, Martín-Villa.

³⁴ Torcuato, con todo, se mantiene fuera del alcance de la embajada. Stabler en ningún momento parece tener contacto directo con él.

De hecho, el propio Areilza narra el 13 de febrero una reunión con «financieros que le ofrecieron apoyos indefinidos» a Arias para montar un partido «de centro» (*ibíd.*: 86). Asisten él, Fraga, Osorio, Carro y Suárez. La derecha eran ellos, *todos*.

¿Por qué en agosto de 1976, inopinadamente, Suárez apuesta por la proporcionalidad? Es sabido que existen dos grandes aproximaciones a la cuestión del origen de los sistemas electorales. Simplificando muchísimo: para unos (Duverger, 1950) son los sistemas electorales los que crean a los partidos; para otros (Colomer, 2005), es más bien al revés: son los partidos preexistentes los que deciden, de acuerdo a las circunstancias, qué sistemas electorales aprobar. Siendo ello así, el caso español vendría más bien a reforzar la tesis de Colomer. No podemos aquí atender al complejo proceso de formación de los diversos partidos políticos durante 1976 a partir del magma difuso inicial —Stabler, de nuevo, constituye una fuente excepcional—, pero hay algo evidente: Suárez y su Gobierno toman decisiones sabiendo que Fraga no estará en su equipo y que se les enfrentará en las elecciones. Eso no ocurría en abril. Y en abril la fórmula era la mayoritaria, pero en agosto es proporcional. Fue la ruptura del grupo dirigente reformista apadrinado por el rey la que originó la posibilidad de la RP³⁵.

V. EL SISTEMA DEL SENADO

Con respecto al Senado, desde que aparece en los papeles de Fraga hasta que se plasma en la LRP, la discusión sobre su sistema electoral es considerablemente menor que la que encontramos con respecto a la del Congreso. Hay dos razones para ello. En primer lugar, mientras que el Congreso fue electivo desde el primer momento —lo que hacía que la clave fuera el sistema electoral— con el Senado no ocurría lo mismo, de tal modo que la clave estaba sobre todo no tanto en su elección como en su composición. En la siguiente tabla se sintetizan las diferentes propuestas oficiales hasta llegar a la LRP:

³⁵ Además de la presión de la oposición o del interés estratégico, una tercera hipótesis podría explicar la decisión por la RP: la ideológica. Pero Suárez, Osorio o Torcuato eran animales políticos, no fervientes defensores de la proporcionalidad. Como fuente explicativa de la decisión por la proporcionalidad, *previa* a la misma, la hipótesis carece de recorrido. Como justificación *a posteriori* de la misma, sin embargo, carece de límites. A lo que se ha de añadir que en el Gobierno Suárez había personas, como Landelino Lavilla, que sin duda venían de tradiciones favorables a la proporcionalidad (Alzaga, 2018: 139-147).

Tabla 5. *Etapas en la configuración del Senado (1975-1976)*

	Arias-Fraga	Torcuato	Proyecto Gobierno	LRP
Corporativo	4 por provincia. 65 elegidos por el Rey: (Ayete) y 25 por legislatura. 20 por corporaciones.	40 por el rey. 40 por corporaciones culturales. 50 por corporaciones profesionales. 18 por el Gobierno	40 por el rey	41 por el rey
Electivo		102 (2 por provincia más Ceuta y Melilla)	204 (4 por provincia más 2 Ceuta y 2 Melilla)	207 (4 por provincia más 2 Ceuta, 2 Melilla y 1 por provincia insular)
Total senadores	285	250	244	248
Corporativo	100 %	49,2 %	20 %	20 %
Electivo	0 %	40,8 %	80 %	80 %

Fuente: elaboración propia.

En segundo lugar, cuando se plantea la cuestión de su sistema electoral, ya durante la gestación de la LRP, no podía haber negociación alguna con los franquistas puesto que el proyecto del Gobierno ya incluye un sistema electoral «mayoritario», que es lo que ellos quieren. Quizás lo más sobresaliente es que en la LRP se afirma que «los Senadores serán elegidos en representación de las Entidades territoriales» (art. 1.3), una expresión algo fantasmal en 1976 que, por lo demás, pasó considerablemente desapercibida ya que, a la vez, se establecía que la circunscripción era la provincia³⁶. Más allá de eso, tenemos los tres elementos: la fórmula (mayoritaria), la circunscripción (las provincias) y el tamaño de la cámara (248 escaños).

³⁶ El informe consultivo que elevó el Consejo Nacional aconsejaba definir esas «entidades territoriales», cosa que nunca se hizo (ISC, 2014: 187).

VI. LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

Nos hemos ocupado tan solo de cuestiones electorales, dejando fuera otras del todo cruciales: relaciones entre las Cámaras, elección del Gobierno, poderes del rey, mayorías de reforma constitucional, etc. A pesar de ello, creemos haber arribado a varias conclusiones novedosas a lo largo del texto. Además de las mismas, se suscitan algunas líneas de investigación:

- a) En relación con el modelo bicameral propiamente dicho, se desprenden al menos dos cosas. La primera, que si alguien puede atribuirse el título de padre intelectual del modelo representativo, todavía vigente hoy, es sin duda Fraga. La segunda, que en tal modelo el aspecto territorial está ausente *ab initio*. El Senado jamás se pensó como una institución para encauzar de una u otra manera la representación política de las realidades territoriales —especialmente la vasca y catalana, pero también otras— que conforman nuestro país. Su objetivo fue siempre otro: contener (en los dos sentidos de la expresión) a la clase franquista. El modelo bicameral nació territorialmente tuerto, y así sigue, más de 43 años después.
- b) La provincialización de la política durante el franquismo era algo casi natural, y de hecho jamás hubo otra alternativa real sobre la mesa (incluso los trescientos distritos uninominales de Fraga existen sin romper el molde provincial previo, en el que se integran). La misma se incluirá en la Constitución, ya que en ella las provincias son la circunscripción *de las dos Cámaras*. Se trata de un aspecto de nuestro modelo representativo sobre el que no hay, creemos, demasiada investigación.
- c) Que sepamos, la impagable fuente de información que suponen los cables de Stabler no ha sido analizada en toda su potencialidad. Stabler es casi idéntico a un magnetofón instalado en las mismas cámaras del poder. Supone escuchar directamente a los agentes tomando decisiones y no contándonos después la justificación de las mismas, que es lo único que habitualmente nos llega tanto a la ciudadanía como, en menor medida, a los investigadores. Creemos haber descubierto cosas novedosas y fructíferas investigando casi en exclusiva sobre aquello de lo que sabemos algo, los sistemas electorales, un campo en el que la disociación entre las «verdaderas intenciones» ocultas y las justificaciones públicas es prácticamente inevitable. Sin duda, otros especialistas encontrarán en esos teletipos una perspectiva muy enriquecedora para sus particulares campos de estudio. Además, una fuente similar está disponible prácticamente en todos los países. En la medida en

que «todavía carecemos de un corpus de trabajo comparado teóricamente fundamentado sobre las causas que determinan la selección de los sistemas electorales» (Riera, 2013: 141), los probables cables diplomáticos de otros países pueden aportar un material muy valioso para futuras investigaciones.

Bibliografía

- Alzaga, O. (1989). I rapporti tra Capo dello Stato, Governo e Parlamento. En G. Rolla. *X anniversario della Costituzione Spagnola: bilancio, problemi, prospettive: Atti del Convegno organizzato a Pontignano dalla Facoltà di Scienze Economiche e Bancarie e dal Centro de Estudios Constitucionales (4-5 novembre 1988)* (pp. 69-82). Siena: Centro Stampa della Facoltà di Scienze Economiche e Bancarie.
- (2018). *Sociedad democrática y constitución*. Barcelona: Marcial Pons.
- Aranzadi, J. (2001). *El escudo de Arquiloco* (vol. 1). *Sangre Vasca. Sobre mesías, mártires y terroristas*. Madrid: Antonio Machado Libros.
- Areilza, J. M. (1977). *Diario de un ministro de la monarquía*. Barcelona: Planeta.
- Arias-Salgado, R. (1976). Los sistemas electorales de la Ley de Reforma Política. *El País*, 23-11-1976. Disponible en: https://elpais.com/diario/1976/11/23/espana/217551619_850215.html.
- Canosa Usera, R., González Rivas, J. J., Marhuenda García, F., Zamora Rodríguez, T., Rodríguez Fernández, J. y Zamora García, F. J. (2014). *El constitucionalismo frustrado. Proyectos españoles de 1834 a 1976*. Madrid: Dykinson.
- Colomer, J. M. (1990). *El arte de la manipulación política*. Barcelona: Anagrama.
- (2005). It's parties that choose electoral systems (or, Duverger's laws upside down). *Political Studies*, 53 (1), 1-21. Disponible en: <https://doi.org/10.1111%2Fj.1467-9248.2005.00514.x>.
- De Diego González, Á. (2017). *La Transición sin secretos. Los franquistas trajeron la democracia*. Madrid: Actas.
- De Esteban, J. y López Guerra, L. (1979). *De la dictadura a la democracia (diario político de un período constituyente)*. Madrid: Universidad Complutense.
- Duverger, M. (1950). *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*. Paris: Armand Colin.
- Fernández Miranda, A. y Fernández Miranda, P. (1995). *Lo que el Rey me ha pedido: Torcuato Fernández-Miranda y la reforma política*. Madrid: Plaza y Janes.
- Fernández-Miranda, J. (2015). *El guionista de la transición: Torcuato Fernández-Miranda, el profesor del Rey*. Madrid: Plaza y Janés.
- Fraga Iribarne, M. (1987). *En busca del tiempo servido*. Barcelona: Planeta.
- Gómez Fortes, B. (2009). *O Controlo Político dos Processos Constituintes*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Gutiérrez Carreras, P. F. (2017). Antecedentes de la Ley para la Reforma Política. La decantación de diversas propuestas reformistas (diciembre de 1975-agosto de 1976). *Aportes. Revista de Historia Contemporánea*, 32, 94. Disponible en: <https://bit.ly/2MF3OOf>.

- Lijphart, A. (1992). Democratization and constitutional choices in Czecho-Slovakia, Hungary and Poland 1989-91. *Journal of Theoretical Politics*, 4 (2), 207-223. Disponible en: <https://doi.org/10.1177%2F0951692892004002005>.
- Martínez, M. Á. G. (2015). Las Cortes de Franco o el Parlamento imposible. *Trocadero*, 27, 67-100. Disponible en: <https://doi.org/10.25267/TROCADERO.2015.i27.04>.
- Moliner, C. e Ysàs, P. (2008). *La anatomía del franquismo: de la supervivencia a la agonía, 1945-1977*. Barcelona: Planeta.
- Montero, J. R. y Lago, I. (2005). Todavía no sé quienes, pero ganaremos: manipulación política del sistema electoral español. *Zona abierta*, 110, 279-348.
- (2010). The Selection of an Electoral System: Less Consensus, More Heresthetics. En D. Muro y G. Alonso (eds.). *The Politics and Memory of Democratic Transition: the spanish model* (pp. 55-84). Oxford: Routledge.
- Montero, J. y Riera, P. (2009). *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral: texto del informe y debates académicos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Navarro, Á. J. S. (1998). *La transición española en sus documentos*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- Oñate, P. (2002). Sistema electoral y voto estratégico. En I. Crespo Martínez (coord.). *Las campañas electorales y sus efectos en la decisión del voto: las elecciones generales de 2000 en España* (pp. 198-220). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Osorio, A. (1980). *Trayectoria política de un ministro de la Corona*. Barcelona: Planeta.
- (2000). *De orilla a orilla*. Madrid: Plaza y Janés.
- Porrero Montalbán, P. (2006). *Del rupturismo al reformismo. Principio y fin de los organismos estatales de oposición democrática en la Transición (1974-1977)*. Cali: Centro de Investigaciones y Documentación Socioeconómica de la Universidad del Valle. Disponible en: <https://bit.ly/2ME9Upw>.
- Powell, C. (2011). España y Estados Unidos durante el transición: La Ley para la Reforma Política de 1976. *Claves de Razón Práctica*, 211, 4-13.
- Renwick, A. (2010). *The politics of electoral reform: Changing the rules of democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Riera Sagrera, P. (2013). Los sistemas electorales y la cigüeña. Sobre el origen y la reforma de las reglas del juego democrático. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 142 (1), 141-150. Disponible en: <https://bit.ly/35HU71E>.
- Sánchez-Cuenca, I. (2014). *Atado y mal atado*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sánchez-Prieto, J. M. y Molina, G. Z. (2016). El miedo al «cambio incontrolable»: la hora fallida de Fraga durante la Transición española. *Revista de Estudios Políticos*, 174, 299-329. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.174.01>.
- Urdániz, J. (2014). *Veinte destellos de ilustración electoral (y una página web desesperada)*. Barcelona: Serbal.
- (2018). Aclaración sobre una cita de Óscar Alzaga sobre el sistema electoral español. *Araucaria*, 20 (40), 747-758. Disponible en: <https://doi.org/10.12795/araucaria.2018.i40.29>.
- Urigüen, N. (2016). *El papel de la democracia cristiana alemana en la transición española*. Madrid [tesis doctoral inédita]. Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- VV. AA. (1977). *Ley electoral y consecuencias políticas*. Madrid: Centro de Investigación y Técnicas Políticas.