

# SOBRE EL ORIGEN DE NUESTRO SISTEMA ELECTORAL Y SUS SECUELAS EN NUESTROS PARTIDOS Y EN LA DINÁMICA PÚBLICA

ÓSCAR ALZAGA VILLAAMIL

*Catedrático emérito de Derecho Constitucional*

*Universidad Nacional de Educación a Distancia*

*In memoriam* de Manuel Jiménez de Parga

## SUMARIO

I. La inclinación de la oposición democrática hacia el sistema de representación proporcional. II. El Gobierno Suarez introduce en su proyecto de Ley para la Reforma Política, la raíz de nuestro sistema electoral. III. El Consejo Nacional del Movimiento emitió un informe, con significativas reservas al sistema electoral proporcional para el congreso. IV. El debate de aquel proyecto de ley en las Cortes españolas. V. La no aprobación de una ley de partidos políticos. VI. El Decreto Ley de 18 de marzo de 1977 sobre normas electorales. buen rigor procedimental. VII. La atribución errónea al autor de estas páginas del sistema electoral español. VIII. La aportación por el Decreto Ley de las listas cerradas y bloqueadas al Congreso. IX. La constitucionalización de nuestro sistema electoral. X. La dicotomía, en las elecciones de 1977, entre las prioridades de la cúpula de UCD y la valoración de sus candidatos por los electores. XI. Reglamentos parlamentarios grupocráticos y autoritarios. XII. La desembocadura en partidos de mayoría relativa, que practican un antagonismo potenciador de los nacionalismos.

En un contexto de preocupación sobre el estado de la cosa pública, con pérdida de confianza en los partidos y en su capacidad de diálogo, así como en la altura de los debates parlamentarios, los jóvenes nos preguntan, cómo vemos *lo que nos pasa*. Y parece pertinente promover un debate académico conducente a sugerir como elevar el nivel de nuestra vida pública. Buscar que la *polis* esté en buenas manos es algo tan necesario y natural como sostenía Aristóteles: «Tanto el pueblo

como las clases selectas piensan que deben gobernar los mejores (...) esta clase de unanimidad se da en los buenos, pues estos (...) quieren a la vez lo justo y lo conveniente y a esto aspiran en común. En cambio, en los malos no es posible el concierto de voluntades sino en pequeña medida, lo mismo que la amistad, porque todos aspiran a una mayor parte de la que les corresponde de ventajas, y se quedan atrás en los trabajos y servicios públicos. (...) Y si no se atiende a la comunidad esta se destruye»<sup>1</sup>.

Y temo que la prioridad aristotélica de confiar la gestión de lo público a quienes tienen más capacidades, formación y prestigio no la hemos afrontado bien ni en el sistema electoral, ni con la regulación de los partidos, ni al gestar estos su grupocracia parlamentaria. Este artículo solo aspira a contribuir a la comprensión de los cimientos de estas facetas de nuestro sistema político. Por razón de edad, pudimos observar su gestación y exponemos aquí nuestra visión de ciertas decisiones preconstitucionales, que respondían a una *particular lógica práctica* a corto plazo, con secuelas determinantes de nuestras dolencias.

## I. LA INCLINACION DE LA OPOSICIÓN DEMOCRÁTICA HACIA EL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

La mayoría de los partidos de la ilegal oposición democrática asumían la tesis de la superior calidad de la representación proporcional, sobre el sistema mayoritario. España no había vivido la expansión de la representación proporcional en Europa, al término de la primera gran guerra, impulsada por nuevas élites democristianas y socialistas, que enterró el desprestigiado bipartidismo de conservadores y liberales, encasillador de incondicionales poco brillantes. Tras la asunción del nuevo sistema en Suiza con la Ley Federal de 1918, Italia aprobó su Ley de 2 de septiembre de 1919<sup>2</sup> y Alemania la suya de 27 de abril de 1920. Cuajando también el proporcionalismo en Austria, Checo-Eslovaquia, Dinamarca y Finlandia, mientras en Portugal se aplicó a los distritos de Lisboa y Oporto. Como contraste, en Inglaterra, las elecciones de 1922 provocaron una gran crítica contra el sistema mayoritario<sup>3</sup> y el mayor Morrisson Bell presentó una proposición de ley electoral proporcional, sin éxito.

Esa corriente impactó en España: En 1919, el Ministro de la Gobernación, Burgos Mazo, leyó en las Cortes un proyecto de reforma electoral, que no tenía de proporcional mucho más que el nombre, pues, como sostuvo Manuel Giménez Fernández, «por el deseo de no perjudicar los intereses creados de los caciques

1 ARISTÓTELES: *Ética a Nicómaco*, IX, 6, CEPC, 2009, pp. 146-147.

2 *Vid.* MONTA LCINI-ALBERTI: *Guida pratica per le elezioni politiche*, Bologna, N.Zanichelli, 1920. Y de los mismos autores y editor: *Appendice allá legge elettorale politica*.

3 Con 13.913.666 votantes, el Partido Conservador obtuvo 5.381.413 sufragios, obteniendo 347 escaños en los comunes. Mientras que la oposición con 8.532.253 votos se hubo de conformar con 268 escaños.

enfeudados en las provincias (...), no marca ningún progreso grande sobre la ley actual y se daría el caso de que los distritos ciudadanos en que hoy alcanzan representación minorías anticaciquiles, serían ahogados por las avalanchas de votos suplantados de los feudos rurales caciquistas»<sup>4</sup>. Esta era la opinión de quien fue mi maestro en la vida pública<sup>5</sup> y me sugirió el tema de mi tesis doctoral, en que pude abordar la cuestión de la defensa del sistema proporcional frente al mayoritario al inicio de los años veinte<sup>6</sup>. En aquella postguerra, en España se presentó una proposición no de ley al Congreso, el 24 de febrero de 1921, suscrita por siete diputados — cuatro liberales encabezados Romanones, el líder de la *Liga*, Francisc Cambó y los dos diputados socialistas Indalecio Prieto y Alejandro Lerroux— para la formación de una comisión parlamentaria, para estudiar como asumir la representación proporcional, lo que los *partidos turnistas* frenaron. En enero de 1923 el Directorio del primer partido democristiano español, el PSP, bajo el liderazgo del ex maurista Angel Ossorio, solicitó implantar el procedimiento de la representación proporcional, —con el respaldo técnico de los catedráticos de Derecho Político, Carlos Ruiz del Castillo y José María Gil-Robles— y la aprobación por R. Decreto del proyecto de ley de Administración Local de Maura, lo que tuvo gran impacto en la prensa<sup>7</sup>.

De manera que los cuadros de los partidos ilegales de la oposición, democristianos, socialistas y liberales —situados en la estela de los europeos homólogos—, teníamos clara nuestra exigencia de que unas Cortes constituyentes se eligieran por el sistema de representación proporcional y muchos preferíamos el alemán de doble voto personalizado, pues ambicionábamos una democracia dotada de una élite política de alto nivel.

## II. EL GOBIERNO SUAREZ ESTABLECE EN SU PROYECTO DE LEY PARA LA REFORMA POLÍTICA, LA RAÍZ DE NUESTRO SISTEMA ELECTORAL

La Ley para la Reforma Política fue un útil puente diseñado por el primer Gobierno de Suarez, desde su prioridad de soslayar una ruptura a la portuguesa y

<sup>4</sup> GIMENEZ FERNANDEZ, M.: *Contribución al estudio del Moderno Derecho Electoral*, Sevilla, Imprenta Mejias y Susillo, 1924, p. 71.

<sup>5</sup> D. Manuel presidió muchos años el ilegal partido *Izquierda Demócrata Cristiana*, en que milité desde 1963, siendo en 1968 uno de sus tres albaceas, que mantuvimos el partido operativo. Giménez Fernández era catedrático de Derecho canónico, pero antes fue profesor de Derecho político de la Universidad de Sevilla. Fue Ministro en la IIª República. Él me contagió su afán de implantar el sistema electoral proporcional en nuestro país.

<sup>6</sup> Resumida en ALZAGA VILLAAMIL, O.: *La primera Democracia Cristiana en España*, Ed. Ariel, Barcelona, 1973, pp. 227 a 240.

<sup>7</sup> *Vid.* Glosas de prensa favorables a la representación proporcional: *El Sol*, de 11 de enero de 1923, editorial: «La representación proporcional»; *La Veu de Catalunya*, de 17 de enero de 1923, editorial: «La representación proporcional»

transitar desde el régimen franquista a unas Cortes constituyentes, en forma que ofreciese ciertas seguridades a quienes venían de aquel sistema. Aquel Gobierno y las últimas Cortes orgánicas —mientras sufríamos una grave crisis económica sin que la Comunidad Europea pudiera incorporarnos, por no ser una democracia— asumieron la necesidad y la factibilidad de afrontar aquel tránsito, cómo ya había sostenido con coraje y lucidez la Sala Tercera del Tribunal Supremo en la sentencia que debatió y falló el 17 de noviembre de 1975 —con Franco moribundo— y firmó el día 26, tras el funeral y el entierro, notificándola al Consejo de Ministros, sin publicarla ni en la colección legislativa ni en Aranzadi<sup>8</sup>. En esta sentencia nuestro *discreto* Tribunal Supremo aceptó plenamente el Recurso contencioso administrativo que, frente a una sanción de prensa, el autor de este artículo había redactado, más de tres años antes, defendiendo tanto la imprescindibilidad del salto de la dictadura a una democracia liberal, como que este salto se podía dar mediante la reforma de la legislación fundamental del Régimen —que, pese a lo que se sostenía, no era por su propia naturaleza ni inamovible ni inalterable—, para abrir un proceso constituyente de una genuina democracia liberal.

Respaldado por el Tribunal Supremo, el segundo Gobierno de la monarquía redactó el proyecto de Ley para la Reforma Política, que empezaba por desmarcarse de la pauta del constitucionalismo occidental de Cortes Constituyentes unicamerales, para optar por la solución decimonónica de un lento proceso constituyente, con un Senado *de seguridad* como en nuestra historia lo fue desde 1834, con senadores de designación real, que parecía muy preocupante<sup>9</sup>, máxime porque en el franquismo sus *Cortes Españolas* eran de una sola cámara y técnicamente no había excusas para inventar unas Constituyentes bicamerales. El proyecto tenía un preámbulo extenso y contenido dispositivo breve, centrado en establecer la composición del Congreso de Diputados y del Senado constituyentes, con unas disposiciones transitorias, en que la primera era una delegación en el Gobierno para dictar un Decreto(*sic*) con la normativa electoral para formar un Congreso de 350 Diputados y elegir 204 Senadores. A la par, disponía: «Las elecciones al Congreso se inspirarán en criterios de representación proporcional. Las elecciones al Senado se inspirarán en criterios de escrutinio mayoritario»<sup>10</sup>. Obviamente los últimos gobernantes de aquel Régimen

8 STS, R<sup>o</sup> n<sup>o</sup> 301.765/72, de la que fue ponente R. DE MENDIZÁBAL ALLENDE, en que la Sala por unanimidad aceptó íntegramente el Recurso, redactado y firmado, por el autor de este artículo, contra la ratificación por el Consejo de Ministros de la sanción de la Dirección G. de Prensa a L. Apostúa, Director de la revista *Discusión y Convivencia*, por publicar, en mayo de 1972, el editorial «Europa a debate», que sostenía la necesidad de pasar a una democracia constitucional para incorporarnos a la Comunidad Europea.

9 DE ESTEBAN, J. y LÓPEZ GUERRA, L. escribieron: «Es grave que en un proceso constituyente se haya optado por un bicameralismo absurdo, con peligro de un mayor peso ideológico del posfranquismo...»: *En El proceso electoral*, Ed. Labor, Barcelona, 1977, p. 357 a 359.

10 Proyecto de Ley aprobado por el Consejo de Ministros del 15 de octubre de 1976, que entró en las Cortes Españolas el día 19.

priorizaban diseñar el tránsito en términos que asegurasen su continuidad en la vida política.

Quienes militábamos en la oposición democrática, en aquel trance aceptábamos aquella solución puente de salida del franquismo hacia la democracia — tanto por realismo, como por sentido ético, queríamos soslayar todo riesgo de nueva contienda civil— pero temíamos que no se respetasen los criterios democráticos que debían concurrir en un proceso constituyente. Preferíamos unas Cortes unicamerales, conforme a la experiencia europea de procesos constituyentes en una sola sede parlamentaria. De otra parte, veíamos la representación proporcional como una cuestión de principio. Sosteníamos el pluralismo político como premisa filosófica y su encauzamiento electoral, a través de auténticos partidos, como el presupuesto jurídico sobre el que asentar la convivencia democrática. Perseguíamos el bien común desde la pluralidad de actitudes y perspectivas que proporciona una ciudadanía rica en visiones y reflexiones plurales. Habíamos de procurar comprender a los otros, que formaban parte de los nuestros; y todos con un voto de análogo valor consensuaríamos una Constitución genuinamente democrática, que superase las dos Españas confrontadas durante casi dos siglos. Durante el franquismo numerosos profesores veníamos apuntando en esta dirección, criticando los vicios a que había conducido el sistema mayoritario en nuestra historia y subrayando lo positivo del sistema de representación proporcional, en estudios teóricos sobre el mismo, acudiendo al Derecho Comparado europeo, o apoyándonos en la historia<sup>11</sup>. A la par, explicábamos en monografías y en las aulas la deriva de la restauración, tras el llamado Pacto del Pardo, los vicios del turno, del caciquismo y de los encasillamientos, tan oficializados como acreditaba la deliciosa carta —que alguna vez leí en el aula para deleite de mis alumnos— remitida el 4 de febrero de 1910, por el Presidente del Consejo de Ministros a su amigo Juan de la Chica: «Querido Juanito: Ha surgido una dificultad en Huelva, donde los elementos del Limón rechazan la intrusión de Perico Borbolla y la candidatura, por tanto, de su yerno, Francisco del Castillo, que quería presentar por Aracena. Para resolver esta dificultad acudo a Vd., a ver si pudiera encasillarle en Granada, cosa que me contraría mucho, porque deseaba también vivamente llevar a mi sobrino, Baldomero Argente, a Baza o Huéscar. Usted verá si puede ayudarnos en este trance, que es de mucha importancia por toda clase de consideraciones. Borbolla no puede llevar a un distrito de Sevilla a su yerno, porque ya él ocupa uno y otro su hijo y sería demasiada familia y necesita, por consiguiente, del auxilio de sus amigos. Lo es suyo, muy adicto y afectuoso, Fdo. Segismundo Moret»<sup>12</sup>.

11 Como hizo el autor de este artículo, entre otras ocasiones, en su trabajo: «El Partido Social Popular ante la problemática de la representación política y la defensa del sistema proporcional», en *Boletín de Ciencia Política*, nº 10, agosto de 1972, pp. 69-90.

12 Carta conservada en archivo privado, en Granada. Fotocopia enmarcada preside nuestro cuarto de trabajo desde 1970.

Tras la muerte de Franco, la oposición democrática optó por no forzar la ruptura. Pero exigimos un régimen jurídico electoral enteramente garantista para alcanzar la pureza del sufragio, inexistente en consultas y elecciones orgánicas del franquismo, considerábamos imprescindible, para legitimar con nuestra presencia una transición, que el sistema electoral que rigiese en, al menos fuese el proporcional, aunque pronto comprendimos que había que limitar la exigencia al Congreso.

Aunque en 1978, al calor de la Constitución, todos contribuimos al clima de consenso, no criticando públicamente ciertas decisiones gubernamentales previas, como la relativa al sistema electoral, hoy se puede explicar que el Gobierno se mostró dispuesto a escuchar a dirigentes de la oposición sobre la materia, pero no a negociar propiamente el sistema electoral. Varios buenos amigos opositores —y especialmente Tierno Galván—, que tenían pleno conocimiento directo de lo hablado, nos expusieron que sólo hubo discretos diálogos, incluso con Adolfo Suárez —quien no accedió propiamente a una negociación—<sup>13</sup>, en los que se le exigió optar por la representación proporcional, para superar aquella sociedad cerrada, que tendía a la radicalización política, para desarrollar una sociedad abierta, con propensión a la tolerancia y a la comprensión de los otros. A tal fin el pluralismo político se defendió como un valor político, solo alcanzable —como nos enseñaban algunas de las mejores constituciones europeas de la época— a través de un sistema de representación proporcional, que desembocara en unos partidos homologables a los de aquella Europa.

El *proyecto de Ley Suárez* para la Reforma Política —a diferencia del fracasado *proyecto Arias-Fraga* de nueva Ley Fundamental de *democracia a la española*<sup>14</sup>— incluía un formato compatible con tesis de la oposición para que Europa considerase auténticos esos comicios y nos abriesen las puertas de acceso a la Comunidad Europea. El nuevo proyecto de ley, cuando el 11 de septiembre se hizo público por el Ministro, Andrés Reguera, gozaba de un Preámbulo de terminología demoliberal, de lectura grata a los demócratas<sup>15</sup>, y en especial su segundo párrafo: «La democracia exige como primer supuesto el imperio y supremacía de la ley, única garantía para alcanzarla y la ley como expresión de la voluntad mayoritaria del pueblo, requiere que la representación en Cortes esté basada en el sufragio universal a través de un sistema electoral imparcial y eficaz». Lucas Verdú escribió que contenía «afirmaciones nuevas e inconciliables con el contenido y léxico de las siete Leyes fundamentales precedentes (...) con el fin de (...) satisfacer en alguna medida a la oposición. Algo parecido como cuando, en el siglo pasado, Martínez de la Rosa quiso contentar, sin conseguirlo a liberales y carlistas con el

13 E. Tierno Galván me explicó lo que sabía sobre los diálogos de Adolfo con dirigentes opositores, pero precisándome que siempre este los mantuvo con carácter informal, sin llegar a abrir una negociación con ningún partido, ni entidad coordinadora de fuerzas de la oposición. Y sin adquirir compromisos propiamente dichos.

14 En la terminología de Arias Navarro en su discurso ante las Cortes de 28 de enero de 1976.

15 Transcrito íntegro en prensa del 12 de septiembre de 1976.

*Estatuto real*»<sup>16</sup>. También la incorporación del sistema de representación proporcional para la elección de los diputados estaba pensada para facilitar que la oposición democrática se sumara a aquella transición, pero generó la discrepancia de los continuistas del Régimen, abiertamente reacios a estas concesiones.

Al redactar aquel Proyecto y su disposición transitoria primera el Gobierno, al parecer, pensaba ya potenciar la formación de una coalición electoral para las primeras elecciones libres. Se supo que la cúpula del Ministerio de la Presidencia estudió varias encuestas sobre el mapa de estructuras actitudinales de aquel *electorado sin estrenar*<sup>17</sup> y se encargaron otras al Centro de Investigaciones Sociológicas<sup>18</sup>. A los encuestados se les preguntaba tanto por sus orientaciones políticas: conservadurismo, liberalismo, democracia cristiana, socialdemocracia, socialismo, comunismo..., como sobre su posicionamiento en los ejes de abscisas derecha-izquierda o españolismo-nacionalismos periféricos, para diseño de posibles coaliciones, como la que sería UCD<sup>19</sup>. Los datos mostraban que una *coalición centrista*, respaldada por los medios de que disponía el Gobierno, podía llegar a captar algo menos del 40% del electorado, de manera que en la órbita gubernamental se pensaba en compaginar el sistema proporcional con fórmulas que primasen el voto de las zonas rurales, muy aplicadas durante el siglo XIX y que aún habían permanecido vigentes a comienzos del XX. Ello había sucedido con la Constitución de Nueva Zelanda hasta 1946, o con la Constitución noruega hasta 1952, que sobreponderaban el peso parlamentario de los distritos rurales, que, pese a su menor población, gozaban del doble número de escaños que la suma de los restantes. Otros países occidentales, como Francia, Canadá o Australia, aún primaban las zonas rurales respecto de las urbanas, pero sólo en la cámara alta. De forma que el Proyecto de Ley del Gobierno enfocaba la composición del futuro Congreso de los Diputados en términos difíciles de justificar en el horizonte del Derecho constitucional comparado de la época.

Como al Gobierno no le bastaba sobreponderar el voto rural, para alcanzar en las urnas la mayoría de los diputados del Congreso, estudió mecanismos de seguridad complementarios, como el fijar la dimensión del Congreso más conveniente. Cuanto mayor número de diputados tuviese la Cámara, la representación sería más proporcional y el peso de los distritos mayores aumentaría, capitidismuyendo el peso político de la España rural. Así, el Proyecto de Ley para la Reforma Política estableció un Congreso de 350 diputados, que era corto, tomando como término de comparación a Francia o Italia donde la *ratio* número de diputados/

16 LUCAS VERDÚ, P.: *La octava Ley Fundamental. Crítica jurídico-política de la reforma Suarez*, Tecnos, Madrid, 1976, pp. 64 y 65.

17 CIS, *Estudio nº 1098*, de julio de 1976, pregunta 22.

18 CIS, *Estudio nº 1130*, de marzo de 1977, pregunta 16.

19 Nos consta que se hicieron esas encuestas antes de elaborar la Ley para la Reforma Política, pero no las hemos podido localizar. Hemos consultado las que encargó el Gobierno poco después y antes de las elecciones de 1977. Conservadas en el Archivo Alfonso Ossorio.



número de habitantes oscilaba en torno a un diputado/80.000 habitantes, o fracción superior a 40.000, conforme a la cual a nuestros entonces 36.000.000 españoles les hubiera correspondido una cámara baja de cerca de 450 diputados. La significativa distancia numérica de 100 miembros evidenciaba la voluntad gubernamental de reducir en lo posible la proporcionalidad de la representación del nuevo Congreso, que tendría como distritos nuestras provincias y al fijar unos escaños mínimos para cada una de ellas, quedaban pocos escaños para las más modernas y pobladas, con su consiguiente infra representación<sup>20</sup>. En esa búsqueda gubernamental de aceptar el sistema de representación proporcional, en términos moderados y con la mayor prima posible para la opción política más votada, el ejecutivo pensó en optar por la regla del jurista y matemático belga, Victor d'Hondt, factor menos distorsionador de lo que se suele comentar<sup>21</sup>. Siendo las clave del efecto *desproporcional* de la *reforma Suarez* el número y dimensión de las circunscripciones electorales y el no computar los votos restantes en cada distrito.

El *proyecto Suarez* sumaba consiguientemente a un Senado constituyente, electo por sufragio mayoritario y con un 16% de cupo decimonónico de senadores designados por el Rey, un número corto de diputados, elegidos mediante sufragio proporcional, cuyo detalle se regularía por el Gobierno en base a la autorización que se le concedería a través de la primera disposición transitoria, con mecanismos de prima del voto conservador/moderado, en al menos la mitad de las provincias, que designasen entre 3 y 5 diputados. La presentación por el Gobierno de su proyecto como una fórmula de compromiso, que permitía hablar del sistema proporcional para el Congreso, defendido por la oposición democrática desde hacía años, quería dar la imagen de superar nuestra tradición mayoritaria, asumiendo formalmente la proporcionalidad, pero en realidad primando a la primera mayoría.

### III. EL INFORME DEL CONSEJO NACIONAL DEL MOVIMIENTO, CON SIGNIFICATIVAS RESERVAS AL SISTEMA ELECTORAL PROPORCIONAL PARA EL CONGRESO.

El Consejo Nacional —guardián de las esencias del Régimen—, que debía pronunciarse sobre el Proyecto de Ley antes de que llegase a las Cortes<sup>22</sup> emitió un extenso informe, muy distanciado de la terminología democratizadora del Preámbulo del Proyecto, del que pretendía sustituir conceptos e introducir criterios en sus apartados 1º, 2º y 3º. Y entre sus múltiples rechazos del contenido

20 Explique esto con detalle en mi libro: *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, Ed. del Foro. Madrid, 1978, pp. 461 a 467.

21 Coincidimos con la opinión de NOHLEN, D.: *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE, 4ª ed, 2004, p. 282.

22 Art. 23, apartado B) de la Ley Orgánica del Estado.



dispositivo del Proyecto de Ley, en su apartado 6º sostenía: «Existe prácticamente un consenso doctrinal en considerar que el sistema mayoritario, que puede revestir un carácter puro y simple o atenuar sus efectos con el sistema a dos vueltas y estructurarse a través de escrutinio de lista o escrutinio uninominal, tiende a la formación en las Cámaras de una mayoría homogénea que facilita la labor legislativa. El sistema proporcional tiene una aplicación técnica difícil de comprender por no poder determinarse *a priori* las consecuencias de los votos. Por ello, la representación proporcional puede fomentar un sistema de partidos múltiples e independientes, mientras que el escrutinio mayoritario a una sola vuelta tiende a la simplificación de partidos. El Consejo Nacional entiende que una Ley Fundamental no debe pronunciarse sobre el sistema electoral aplicable, ni siquiera en sus Disposiciones Transitorias. Pero de cara a la futura Ley Electoral cree recomendable el sistema mayoritario para ambas cámaras, ya que solo a través de él puede lograrse un número no excesivo de opciones políticas»<sup>23</sup>. Los consejeros obtuvieron el respaldo de personalidades del Régimen<sup>24</sup> y su mayoría no parecía dispuesta a que su informe no vinculante resultase vano, de forma que exigió que su texto se publicase en el Boletín Oficial de las Cortes, para asegurar su público conocimiento y que sus tesis fuesen debatidas. Su peso era tal que Torcuato Fernández Miranda ordenó que el Boletín de las Cortes publicase *excepcionalmente* el texto íntegro de aquel informe no vinculante, junto con el Proyecto de Ley *olvidando la inclusión de su Preámbulo*, lo que era muy significativo de que el aperturismo del mismo era muy cauto y fue objeto de ciertas glosas polémicas en la prensa<sup>25</sup>. Aunque durante el Franquismo los miembros de aquel Consejo creado en 1937 según el modelo del Consiglio Nazionale del Partito Fascista Italiano, siempre respaldaban el rumbo del Gobierno, por primera vez la disconformidad fue notoria. Y como los consejeros disconformes eran numerosos, se abrió la incógnita de si podrían impedir la aprobación del Proyecto de Ley en las Cortes, en los términos en que lo había remitido el Gobierno.

En las postrimerías del Régimen, los prohombres del franquismo manifestaban sin tapujos su preferencia por el sistema mayoritario y su rechazo, poco

23 Informe de 8 de octubre, reproducido en *Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, N° 1.532, de 21 de octubre de 1976, pp. 37.105 a 37.112.

24 Fernández de la Mora escribió: «El Proyecto contenía un extenso preámbulo, tan desafortunado de forma como de fondo, con una serie de elucubraciones abstractas, impropias de un texto referendario. El Consejo se inclina por su supresión o refundición total». Y, tras sintetizar las reservas del Consejo N. del Movimiento al Proyecto, concluía: «El grave y acelerado deterioro de la situación económica, social y política exige una apelación inmediata al pueblo y para ello urge la clarificación constitucional. Hace falta que el país se pronuncie acerca de si desea incrementar el patrimonio nacional o dejar que se haga almoneda de él; si prefiere el orden y la libertad o la anarquía y el terror; y si presta su confianza a los rupturistas o a los partidarios de una reforma conservadora y responsable. Que hable el pueblo y cuanto antes mejor». En: «La Reforma», ABC de 16 de octubre de 1976, p. 3.

25 *Vid.* DE LA CUADRA, B.: «Concesiones de Fernández Miranda al *bunker* legislativo», *El País* de 22 de octubre de 1976.

disimulado, del proporcional, desde su valoración positiva de las prácticas electorales de encasillamientos caciquiles vividas en nuestra historia política. El sistema electoral proporcional, aunque no se reconociera expresamente, se percibía como el propio de una democracia pluralista y obviamente el reconocimiento de la realidad plural de la sociedad española no era algo esperable del más alto órgano colegiado del Movimiento Nacional, es decir, del partido único, a enterrar con la discreción inherente a nuestra transición, pero cuyos jóvenes querían sobrevivir con poder en la nueva fase. Desde la oposición democrática considerábamos inasumible aquel rechazo simplista del sistema proporcional y, por ello, se enviaron mensajes claros a los miembros del Gobierno a los que teníamos acceso<sup>26</sup>, para hacer llegar que la discreta exigencia de la oposición en cuanto al sistema de representación proporcional para elegir a los diputados del Congreso era irrenunciable, lo que entendía aquel Gobierno, que no negociaba con la junta de *Coordinación Democrática*, pero si escuchaba educadamente. Otra cosa eran sus prioridades.

#### IV. EL DEBATE DE AQUEL PROYECTO DE LEY EN LAS CORTES ESPAÑOLAS

El debate en Cortes del Proyecto de Ley para la Reforma Política fue breve. El Gobierno no quiso prolongar las intervenciones de los procuradores renuentes y programó celebrar la votación final antes del 20 de noviembre, aniversario de la muerte de Franco, y de las manifestaciones conmemorativas previstas<sup>27</sup>. Tierno Galván subrayó públicamente la carencia de verdadero debate y calificó reiteradamente esta norma de «Carta otorgada»<sup>28</sup>.

Tuvo peso el empeño de Fraga por coser un entendimiento preelectoral con los grupos de López Rodó, Silva Muñoz, Fernández de la Mora, Licinio de la Fuente, Cruz Martínez Esteruelas..., que desembocaba en una gran derecha (A.P.), enarbolando, entre otras banderas, la del sistema electoral mayoritario. La defensa de las enmiendas la protagonizó Martínez Esteruelas, quien propugnó «la adopción del sistema mayoritario como principio fundamental (... pues) con rotundidad afirmamos que la representación proporcional impide que en las cámaras y en la vida de la Nación estén presentes en su real dimensión aquellas

<sup>26</sup> Recuerdo que contacté a estos efectos con el Vicepresidente Alfonso Ossorio. Y otros buenos amigos hablaron personalmente con Adolfo Suarez.

<sup>27</sup> Informe confidencial, de 22 de octubre de 1976, de la Embajada de Estados Unidos en Madrid a su Departamento de Estado, con información facilitada por un funcionario de las Cortes sobre el propósito de Fernández Miranda y Suarez, de acelerar el debate. Desclasificado en mayo de 2006.

<sup>28</sup> En la entrevista que concedió a la periodista Álvarez-Coto lo reiteró: «Si el proyecto se aprueba tal y como está y es consagrado por un referéndum, hay que admitir que algo tiene de *carta otorgada*». En *El País* de 19 de septiembre de 1976, p. 12.

fuerzas que representan las corrientes profundas de la opinión y las grandes opciones que sólo los grandes grupos políticos pueden ofrecer...». A la par, se rechazó la asunción tanto de conceptos demoliberales en el Preámbulo de la ley (entre otros: «soberanía del pueblo», «democracia», «consulta a las urnas» ...), como los criterios de representación proporcional aplicables a las elecciones al Congreso<sup>29</sup>, por el riesgo de fragmentación del conservadurismo franquista —en una derecha y en el centro derecha que encabezaría Suarez—, lo que le imposibilitaría obtener la mayoría absoluta en las Cortes constituyentes. Toda una tensión subterránea, de la que informó la Embajada USA en Madrid a su Departamento de Estado, refiriéndose al encontronazo entre la pretensión de la oposición democrática y la de Fraga y su naciente Alianza Popular: «No solo la izquierda democrática, sino también buena parte del centro defensoras de la representación proporcional, de un lado y Alianza Popular, por otro, defensora del sistema mayoritario suscitan la cuestión más controvertida»<sup>30</sup>.

En este trance, el ejecutivo se mostró propenso a hacer concesiones a Alianza Popular. Recordamos que Carlos Ollero nos hablaba de la afición del Gobierno al *estrabismo constitucional*, por hacer guiños a la oposición democrática, sobre todo en el Preámbulo, y a la par abordar tres operaciones de fontanería constitucional: La primera: la supresión de la totalidad del Preámbulo. La segunda consistía en mantener lo sustancial del breve articulado. Y en tercer término, modificar la disposición transitoria primera; de forma que, tras disponer: «Las elecciones al Congreso se inspirarán en criterios de representación proporcional» se añadió, tanto la aplicación de «*dispositivos correctores para evitar fragmentaciones inconvenientes de la Cámara, con porcentajes mínimos de sufragios para acceder al Congreso*», como que «la circunscripción electoral será la provincia, fijándose un número mínimo inicial de Diputados para cada una de ellas», lo que reduciría la proporcionalidad en favor de los mayores partidos. Por aquellas fechas, en la oposición democrática se dialogaba sobre si era una cesión a que se veía obligado el Gobierno o estábamos ante la asunción por el mismo de unos criterios similares a los que desde el principio pensaba incorporar al D.L. de Normas Electorales, de 31 de marzo.

En los tres días del debate sobre el Proyecto de Ley en el pleno de las Cortes, solo se escuchó un discurso impregnado, no solo de razonables dosis de pragmatismo, sino también de convicciones sobre la *ratio* democrática del Estado de Derecho, el del Ministro de Justicia, Landelino Lavilla, que defendió el objetivo de alcanzar «Un orden de libre convivencia. Y para lograr esta, puesto que la realidad social no es en sí y por naturaleza uniforme, el Estado ha de asegurar el

29 Sus disertaciones en: *Diario de las Sesiones del Pleno de las Cortes Españolas*, X Legislatura, N° 29. Sesión del 16, 17 y 18 de noviembre de 1976.

30 La otra cuestión compleja para el Gobierno, a juicio de ese informe, era la de si «poder sacar la Ley para la Reforma Política por mayoría absoluta o precisando de mayoría de dos tercios, por tratarse de una reforma de las Leyes Fundamentales.» Informe confidencial de la Embajada USA en Madrid al Departamento de Estado, de 8 de noviembre de 1976. Desclasificado.

interés general comunitario, verificar la atribución de derechos y obligaciones, dirimir las discordias (...). La convivencia será estable en la medida en que la comunidad conciba y sienta a este Estado como expresión de si misma y no como algo externo o ajeno a ella», para añadir, con buen sentido: «Hay un problema de convivencia integradora de todos los españoles en una sociedad plural, donde vemos proliferar hoy grupos que presumen respaldos mayoritarios en el pueblo español. La salida, obvia en su misma sencillez, es dar la palabra a ese pueblo, reconocerle capacidad de elegir su propio camino y despejar así el horizonte de nuestra propia convivencia en una Monarquía democrática, en cuyas instituciones haya lugar holgado para cada español»<sup>31</sup>. Y confesaba que el Gobierno «nunca pensó en un sistema proporcional puro, sino en un sistema proporcional ponderado y corregido»<sup>32</sup>. Para poco después rechazar las insinuaciones de que se optaba por la representación proporcional por haber adquirido un compromiso con los partidos ilegalizados de la oposición democrática, al decir: «El Gobierno propuso los criterios de representación proporcional reflejados en el proyecto, en virtud, única y exclusivamente, de un compromiso con su propia responsabilidad (...) no en función de cualquier otro tipo de compromiso, cualesquiera que pudieran ser las insinuaciones que al respecto se hayan hecho. (...) La ponencia ha introducido modificaciones explícitas relativas a la aplicación de dispositivos correctores para evitar la excesiva fragmentación, y el Gobierno acepta esa formulación...»<sup>33</sup>.

Llegados a este momento del proceso, cabía asumir la visión de nuestro admirado Pablo Lucas Verdú, de que nos encontrábamos ante una «octava Ley fundamental, incompatible con las siete anteriores, lo cual significa, entre otras cosas, que la clase política gobernante prefiere realizar ella misma la ruptura (autorruptura) sin contar con la oposición», tesis que continuaba desarrollando sin morderse la lengua...<sup>34</sup>.

## V. LA NO APROBACIÓN DE UNA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS

Sabido es que la representación política de calidad exige un buen proceso de selección de los candidatos a presentar por los partidos a la ciudadanía, para que esta,

31 Añadiendo Lavilla que él tenía preparada, para este discurso, «una argumentación conducente a explicar en detalle los criterios por los cuales el Gobierno había optado por la fórmula que figuraba en el proyecto inicial, de inspirar el sistema de elecciones al Congreso en criterios de representación proporcional...»

32 *Diario de Sesiones del Pleno. Cortes españolas*, del 18 de noviembre de 1976, p. 196. Intervención de Landelino Lavilla Alsina.

33 *Ibidem*, pp. 196 y 197.

34 LUCAS VERDÚ apuntaba a que se estaba ante un caso de *narcisismo*: « Se realiza la autorruptura con léxico demoliberal pero sin ceder un ápice a los profundos deseos de la oposición, porque, claro está, la autorruptura no es para complacer a aquella, sino para tranquilizar a la oligarquía que ha dominado durante cuarenta años y asegurarle que podrá continuar gobernando sin ropajes orgánicos y fascistoides, sino bajo el manto demoliberal, o sea, es una especie de mezcla de orleanismo y gaullismo a la española...», *Locus cit*, pp. 71 y 72.

pueda optar por representantes cualificados para debatir con altura los problemas públicos y desempeñar con solvencia las tareas legislativas. En el último tercio del siglo XX en las mejores democracias occidentales se avanzaba hacia el logro de leyes de partidos, que perseguían alcanzar su democracia interna y, en consecuencia, facilitar la incorporación a los mismos de buenos profesionales e intelectuales. Pero en nuestra transición se redujo el objetivo al mero reconocimiento del derecho a asociarse con fines políticos, hasta entonces tipificado en el Código Penal. Se afrontó así en la Transición el parto de las asociaciones políticas, desde la alergia a la terminología democrática y posponiendo la toma en consideración de la evolución del derecho comparado de las mejores democracias de la Comunidad Europea.

Nuestro modestísimo Derecho de partidos también deriva de los equilibrios que se hicieron durante el proceso de la Transición. La Ley de 14 de junio de 1976 rotulada: «del derecho de asociación política», se construyó como desarrollo del Art. 16 del Fuero de los Españoles. Se derogaría parcialmente por el Real Decreto-Ley de 8 de febrero de 1977, también denominado «Sobre el derecho de asociación política». Y meses después el informe de la Ponencia constitucional solo incluyó en el Título Preliminar un artículo 4º, de contenido paupérrimo. La enmienda, defendida con éxito por el profesor Tierno Galván en el Congreso, perfeccionó parcialmente esa redacción para adicionar que la estructura interna y el funcionamiento de los partidos deberían ser democráticos, pero sin prever el desarrollo normativo de tal mandato<sup>35</sup>. Y en ninguna de las dilatadas reuniones nocturnas, celebradas durante la fase de debate del proyecto constitucional en la Comisión del Congreso, en que tuve la satisfacción de participar, encontré apoyos para respaldar mi sugerencia de conectar, en el texto constitucional, el artículo 6º con el 23, que, como es sabido, reconoce el derecho a participar en los asuntos públicos por medio de representantes, lo que hubiera exigido una Ley Orgánica de Partidos Políticos. A significativos participantes en aquellos debates, no les pareció ni necesario ni conveniente, toda vez que por aquellas fechas se preveía dictar en materia de partidos una breve ley ordinaria, la Ley 54/1978, a la que más adelante prestaremos atención.

## VI. EL DECRETO LEY DE 18 DE MARZO DE 1977 SOBRE NORMAS ELECTORALES: BUEN RIGOR PROCEDIMENTAL

Recordamos que, en 1974 en el marco del llamado *espíritu de febrero*, desde Presidencia del Gobierno, a través del director de su Instituto de Estudios Administrativos, Juan Antonio Ortega Diaz-Ambrona, se me pidió un informe

35 Vid. ALZAGA VILLAAMIL, O.: *Comentario al Preámbulo*, en: PEREZ TREMPES, P. y SAINZ ARNAIZ A. (directores): «Comentario a la Constitución Española», Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2018, Tomo I, pp. 97 y ss. También en «Hacia el estudio de lo preocupante en nuestro régimen de partidos», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm., 35, 1º Semestre 2015, pp. 123 y ss., especialmente en pp. 136 y ss.

sobre las garantías que exigiríamos desde la oposición democrática para concurrir a unas posibles elecciones libres, tanto locales como a Cortes. El encargo excluía expresamente el sistema electoral. Tras dialogar con importantes líderes de la oposición<sup>36</sup>, formamos un equipo de juristas democristianos y del PSOE<sup>37</sup> para su redacción. Como temíamos las interpretaciones laxas que pudieran hacerse de nuestro informe, elaboramos un detallado texto con 107 artículos, cuatro disposiciones finales y anexos sobre los vicios electorales, a evitar, de nuestra historia política. Hemos publicado el interesantísimo texto íntegro<sup>38</sup>, en cuya nota previa narramos los cortos pasos posteriores, todos previos al proyecto de Ley para la Reforma Política<sup>39</sup>. Si es cierto que, más tarde, nuestro trabajo sirvió de base al equipo del Ministro de Justicia, Landelino Lavilla, para redactar el Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977 sobre Normas Electorales, que asumió la práctica totalidad de las garantías requeridas en 1974, si bien se hizo sin sentarse a hablar de ello ni con nosotros, ni con otros juristas de la oposición democrática. Comparando nuestro texto y este D.L., observamos que este último, en lo que se refiere a las garantías del régimen jurídico electoral sigue, en lo básico, y también en su sistemática, la estructura de nuestro Anteproyecto de Ley<sup>40</sup>.

36 Principalmente con J. RUIZ-GIMENEZ, J.M. GIL-ROBLES QUIÑONES y G. PECES-BARBA, quien consultó con otros dirigentes del PSOE.

37 Dirigido por mí, entonces Prof. Adjunto de D. Político de la Universidad Autónoma de Madrid, del que formaron parte José María GIL ROBLES Y GIL DELGADO —abogado y letrado de Cortes, de la Democracia Social Cristiana— y, recomendado por Gregorio Peces Barba, Fernando Alberó —abogado del PSOE— y Angel Carrasco —también jurista del PSOE y posteriormente Subdirector G. de relaciones con las Cortes—. Los cuatro nos reunimos, buen número de sesiones, en mi bufete de abogado, junto con Francisco Condomines, diplomático sugerido por Juan Antonio Ortega.

38 ALZAGA, O.: *Sociedad democrática y Constitución (Estudios y cabos sueltos)*, Marcial Pons, Madrid 2018, pp. 161 a 206.

39 Siendo Ministro de la Gobernación M. Fraga, el Secretario General Técnico, J.A. Santamaría Pastor, me pidió que acudiera al Ministerio a explicar nuestro anteproyecto, a lo que accedí. Abandoné esas reuniones cuando temí que sobre el anteproyecto aterrizará el sistema electoral mayoritario de que era tan entusiasta Fraga.

40 Los tres primeros Títulos son muy similares. El Título I del D.L., asume del informe la denominación: Disposiciones Generales. El Título II, también en los dos, se rotula Organización Electoral, conteniendo ambos un Capítulo 1º sobre «El censo electoral y las juntas electorales», un capítulo 2º denominado «distritos y secciones electorales» y un Capítulo 3º titulado «Formación de las Mesas electorales». El Título III del Decreto Ley también copia el rótulo de nuestro informe: «Convocatoria de elecciones». El Título IV que en nuestro informe se denominaba «Proclamación de candidatos» y contenía siete breves artículos, en el Decreto Ley se adjetiva igual y contiene también siete artículos con la variante que subrayaremos más adelante. Y el resto del Decreto Ley acepta también la arquitectura de Títulos del borrador de Ley de nuestro informe. Así El Título V de ambos regulaba la «Campaña electoral», de forma solo parcialmente similar. El Título VI (sobre «El Procedimiento electoral»), que habíamos propuesto era super garantista y el D.L. asumió todo lo relativo a la constitución de las mesas electorales —con interventores y apoderados de cada candidatura— y todo lo relevante sobre las garantías, tanto del secreto de la votación —para el que exigimos por primera vez en nuestra historia electoral la aparición del sobre y papeletas de confección pública—, como del escrutinio, con desaparición de las Juntas Municipales Electorales, controladas en nuestra historia electoral por los alcaldes. Y para asegurar la transparencia en el recuento, entre otras medidas, la expedición de certificaciones a los representantes de las candidaturas. También habíamos exigido unas Juntas Electorales altamente

## VII. LA ATRIBUCIÓN ERRONEA AL AUTOR DE ESTAS PÁGINAS DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL

Hemos visto que el sistema electoral que consagra la Constitución de 1978 es heredero —prácticamente por entero, como pasaremos a precisar— del plasmado en la Ley para la Reforma Política, que tiene una cuna y unos redactores totalmente ajenos a mi modesta persona. No obstante, algunos politólogos han mencionado, como si se tratase de una obviedad, que yo era el padre de un sistema electoral que, como a todos los que militábamos en la oposición democrática, nos vino dado y por el que no siento particular fervor. Ello se debe, de un lado, a confundir el que yo dirigí el equipo de juristas de la oposición que redactamos el referido informe, enfocado, como hemos visto a evitar los fraudes electorales crónicos a lo largo de nuestra historia, lo que hemos aclarado más arriba. Pero, de otro lado, también basado de una cita de una intervención mía en Italia —tras una conferencia transcrita correctamente—, en un debate mantenido cuyos términos se resumieron y tradujeron por un joven italiano en forma errónea. Y esa pseudocita se ha reproducido —sin más— varias veces. Cuando tuve conocimiento del error de transcripción, a través del profesor de la Universidad Pública de Navarra, Jorge Urdanoz, me fue muy grato hablar con él y explicarle que la verdad era muy otra. Debo expresar mi sincera gratitud porque seguidamente se tomó la molestia de publicar una magnífica nota de doce apretadas páginas aclarando muy bien tal error<sup>41</sup>.

En nuestro anteproyecto sobre un procedimiento electoral repleto de garantías, al haberse redactado por un encargo que excluía la regulación del sistema electoral, no abordamos esa materia. Por supuesto, tampoco preveíamos la problemática que dos años después suscitarían las disposiciones de la Ley para la Reforma Política. Sin saber, por tanto, que las elecciones al Congreso se registrarían por un sistema proporcional, habíamos incluido en el artículo 69 de nuestro anteproyecto el siguiente párrafo: «Las papeletas contendrán el nombre de los candidatos, precedido de un recuadro en el que el votante señalará con una cruz el nombre del candidato o candidatos a los que otorgue su voto. Los nombres de los candidatos figurarán en la papeleta por orden alfabético de apellidos». Con ello queríamos salvaguardar el derecho del elector a optar por los candidatos, a su juicio, mejores.

judicializadas y muy independientes, que abordasen un pulcro escrutinio general. Y constatamos que la práctica totalidad de las novedosas garantías de nuestro informe, con matices menores, fueron asumidas por el Decreto Ley, como también sucedió con nuestras propuestas sobre reclamaciones electorales y actos sancionables por constitutivos de delitos o faltas electorales.

<sup>41</sup> URDANOZ, J.: «Aclaración sobre una cita de Óscar Alzaga sobre el sistema electoral español», en *Araucaria Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, nº 40, 2018, pp. 747 a 758. No obstante, se reiteró el error y yo mismo escribí una carta a la Directora de *El País*, publicada el 9 de abril de 2019.



## VIII. LA INCLUSIÓN POR DECRETO LEY DE LAS LISTAS CERRADAS Y BLOQUEADAS AL CONGRESO

Una vez aprobada la Ley para la Reforma Política, con las limitaciones expuestas, evitar el tradicional encasillamiento de incondicionales de escasa cualificación, por los partidos o por sus coaliciones, en las listas al Congreso, a nuestro entender, era de la mayor trascendencia para construir una democracia de calidad. Sin embargo, en el referido D. L. de Normas Electorales de 18 de marzo de 1977, el Gobierno introdujo un artículo 32 que dejaba en manos del presentador de la candidatura «el orden de colocación de los candidatos dentro de cada lista». Se consagró así el sistema de listas cerradas y bloqueadas, privando a los electores de poder elegir de una lista a quienes estimaran mejores. Así el Gobierno, que ya pensaba en sacar adelante la colación UCD, se reservó que personas *ad hoc* pudiesen decidir quienes ocuparían en las listas al Congreso puestos que conllevaran escaño seguro y quienes figurarían en posiciones inferiores, sumergiéndonos de nuevo en nuestra afición decimonónica al encasillamiento.

Cuando solo un año antes de morir, mi admirado amigo Manuel Jiménez de Parga disertó por última vez en la Academia de Ciencias Morales y Políticas, tituló su exposición «España: final de una etapa histórica», y pudimos escuchar sus preocupaciones sobre los aspectos negativos de nuestra dinámica constitucional, que en su opinión traían causa de las decisiones del Gobierno Suarez. Sobre la legislación electoral, sostuvo que: «El sistema electoral establecido por el Real Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977 no satisfacía plenamente las aspiraciones democráticas. La fórmula de las listas cerradas y bloqueadas genera una representación política despersonalizada: los ciudadanos no se pronuncian a favor de seres humanos, con sus virtudes y sus defectos, a los que conocen y en los que confían, sino que la relación de nombres —muchos de ellos distantes y desconocidos— va envuelta en las siglas de un partido; la elección es, en esencia, un acto de apoyo a la correspondiente formación política. El peso específico de los candidatos influye poco en la decisión». Y tras criticar la escasa proporcionalidad del sistema de elección de diputados, narró que él expuso por aquellas fechas sus reservas, añadió: «El Gobierno de entonces alegó que era una solución provisional, ideada para encauzar las grandes corrientes de opinión y dejar fuera del reparto de los escaños parlamentarios a los numerosos grupúsculos que amenazaban con hacer ingobernable la futura democracia. Sin embargo, lo provisional se ha convertido en permanente, gracias a las sucesivas decisiones políticas». Jiménez de Parga no exageraba cuando sostenía que con este mecanismo «los partidos políticos se convierten en *partidos de empleados*», terminología muy descriptiva de la relación de dependencia de sus cuadros respecto de los dirigentes, que consideraba una grave dolencia: «Lo que se presentó como un padecimiento inevitable, limitado en el tiempo, es ahora una enfermedad crónica que afecta a la salud de la democracia española» y tras exponer que a lo largo de estos años se han diagnosticado las causas de la dolencia, apuntaba a que tan grave enfermedad parecía incurable, «pues

los que dominan los diferentes partidos están encantados con la tarea de confeccionar las listas».

Jiménez de Parga consideraba preferible el sistema proporcional vigente en la República Federal de Alemania. Aunque no concretaba, era obvio que se refería a la Ley Electoral de 15 de marzo de 1956<sup>42</sup> —vigente, en su versión de 1 de septiembre de 1975, al afrontarse nuestra Transición— donde, como es sabido, al elector se le conceden dos votos: con uno opta entre las listas de los partidos para cubrir la mitad de los miembros del Bundestag; mientras con el segundo voto opta por uno de los candidatos de un distrito electoral menor, con lo que los miembros de esta mitad de la cámara gozan de un prestigio que los electores valoran y respaldan. Lo que significa, a su juicio, *una representación política personalizada*, sin que los partidos dejaran de tener en el proceso electoral un gran peso. Y nuestro buen colega concluía: «Mi predilección por el régimen electoral alemán se debe, por último, a la exactitud casi matemática que allí se consigue entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños parlamentarios. No se producen las desfiguraciones de la voluntad popular que padecemos en España». Para pasar seguidamente a criticar el deterioro de nuestro sistema democrático desde su arranque en 1977, hasta desembocar en *un desánimo generalizado*<sup>43</sup>

Su sincera crítica me hizo pedirle que nos viéramos mano a mano para seguir hablando de tan delicado tema. En la intimidad, Jiménez de Parga mantenía el respeto al hablar de terceros, pero utilizaba los términos más expresivos y categóricos para expresar su pobre impresión sobre el nivel de los dirigentes y cuadros de los *partidos de empleados* y sostenía que en ese mal sistema de partidos hacían carrera quienes no destacando ni por su formación intelectual ni por otras cualidades, buscaban «un puesto de trabajo segurito» en su partido para hacer una larga carrera en cargos retribuidos hasta alcanzar la jubilación con la pensión correspondiente. Desde esa preocupación resultaba prioritario para los políticos no perder su puesto de trabajo y como la incorporación a una lista electoral sólo dependía del *dedazo* en la elaboración de las listas, la única condición para alcanzar éxito en la política era comportarse como persona fiel a sus superiores. Jiménez de Parga tenía claro que vivíamos un cierto continuismo de la política de encasillamientos decimonónica, que había llevado a la crisis de la restauración a principios del siglo xx. El nivel de nuestra sociedad había ascendido desde entonces y consiguientemente la cualificación de los electores, que tenían el derecho a que sus representantes en ayuntamientos, asambleas autonómicas y en las Cámaras parlamentarias fueran reclutados entre aspirantes dotados de la debida *formación intelectual (sic)*, en evitación de debates parlamentarios ayunos de argumentos y rebosantes de improperios. Ni la complejidad de los problemas por los que, tras

42 Precedida por la de 8 de julio de 1953, que ya había optado por la fórmula del doble voto.

43 JIMÉNEZ DE PARGA, M.: «España: final de una etapa histórica», en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, nº 90, Madrid 2013, p. 424 a 426.

la burbuja inmobiliaria y financiera, atravesaba nuestra sociedad debía estar, a su juicio, en aquellas manos, ni consideraba esperable que la clase política alcanzase los anchos acuerdos imprescindibles para superar la grave crisis en que nos encontrábamos. Compartíamos esa visión y dialogamos sobre la dificultad de modificar el sistema electoral español, que, a diferencia del alemán, está altamente constitucionalizado.

## IX. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE NUESTRO SISTEMA ELECTORAL

Como una Constitución puede consagrar el sistema electoral para ambas cámaras, o bien prever que el mismo sea regulado en la Ley Electoral, los trabajos de la Ponencia alcanzaron un corto consenso: Los tres ponentes de UCD se sumaron solo al de AP, para redactar un artículo 59 sobre el Congreso de los Diputados —que a diferencia del 60 relativo al Senado<sup>44</sup>— no optaba por ningún sistema electoral. Y dado que la vocación hacia el *mayoritarismo* de Fraga era notoria, —los ponentes de los demás partidos, temiendo que UCD y AP aprobasen acto seguido una ley electoral de distritos uninominales por sufragio mayoritario— emitieron votos particulares en pro de la representación proporcional<sup>45</sup>, mientras los grupos parlamentarios de Minoría Catalana, Socialistas de Catalunya, Socialista del Congreso, Mixto y Comunista, presentaron enmiendas también favorables al sistema proporcional<sup>46</sup>.

En diciembre de 1977 el consenso alcanzado en ponencia era insuficiente<sup>47</sup>. Y desde la cúspide del Ministerio de Justicia me llamaron para preguntarme si estaba dispuesto a ocupar un escaño en el Congreso e incorporarme a las tareas constituyentes. Me encontraba por entonces al margen de toda actividad política, tras haber quedado en la lista de UCD, por Madrid, al Congreso *encabezando a los no electos*<sup>48</sup>. Acepté el compromiso e hicieron correr la lista<sup>49</sup>, para que yo fuese diputado, aportase mis modestos conocimientos y —según creo— para que facilitase acuerdos con la izquierda, lo cual les parecía factible, entre otras razones,

44 El consenso, particularmente complejo que surgió de la ponencia (con factores proporcionales para elegir a algunos senadores, valorados por otros grupos como *coartada estética*) tampoco gozó de un apoyo amplio.

45 *Vid. B.O.C.* n.º 44, de 5 de enero de 1978, pp. 710 y 717,

46 *Vid. B.O.C.*, citado, enmiendas n.º 146, 275, 396, 505 y 697.

47 Chirriaban múltiples temas clave poco consensuados, en unos casos, porque los tres ponentes de UCD habían abrochado una mayoría sólo con Manuel Fraga y, en otros, exclusivamente con Miquel Roca, excluyendo a la izquierda de esos acuerdos.

48 Tras discrepar reiteradamente por la forma en que el Procurador en las Cortes orgánicas, Leopoldo Calvo Sotelo, encasillaba en las listas a sus amigos, posponiendo a centristas con trayectoria antifranquista. Ante mi postergación en la lista, me negué a hacer campaña electoral. No salí electo y estuve al margen de la política hasta recibir en diciembre de 1977 la llamada del Ministerio de Justicia.

49 Nombrando Fiscal General de Reino a un Diputado por Madrid.

por mi vieja y notoria amistad con Gregorio Peces-Barba. Pero la búsqueda de nuevos consensos con el PSOE aún tardó unos meses<sup>50</sup> y esta tarea Adolfo Suarez la encomendó a Fernando Abril, Vicepresidente del Gobierno.

Se concluyó el trabajo de la Ponencia, publicándose en abril el texto definitivo del anteproyecto con un art. 59 —entonces ya art. 63—, relativo a la elección del Congreso, encabezado por el siguiente párrafo: «No se alcanzó acuerdo ni sobre la propuesta de que se constitucionalizara el sistema de la representación proporcional que postulaban los grupos de la Minoría Catalana (...), Socialistas de Cataluña (...), Socialistas del Congreso (...), Mixto (...) y Comunista, así como el Sr. Letamendía (...) El texto acordado, con el voto a favor de los Grupos de Unión de Centro Democrático y Alianza Popular es el mismo con la siguiente redacción...»<sup>51</sup>. Acto seguido, Fernando Abril dialogó con dirigentes del PSOE, llegando a acuerdos que, en lo básico, se inspiraban en el texto de la Ley para la Reforma Política, que a Suarez le parecía óptimo, sin la menor intervención mía. Incorporándose a los trabajos *nocturnos y secretos* posteriormente, en concreto el 29 de mayo<sup>52</sup>, Pues bien, una semana antes de esa fecha, Fernando Abril me pidió que asumiese representar al Grupo parlamentario centrista en el debate a celebrar en la Comisión del Congreso el 1 de junio, en que Tierno Galván defendería la enmienda del Grupo Mixto, de adicionar al texto de la ponencia las palabras «Con arreglo a un sistema de representación proporcional». Posiblemente se me encomendó la réplica por ser, como D. Enrique, catedrático de Derecho político. Como tenía una relación muy estrecha con él<sup>53</sup>, pase por su despacho a hablar de cómo veíamos el sistema electoral a seguir para la composición del Congreso. Ambos éramos muy proclives a constitucionalizar el sistema de representación proporcional y a suprimir los mecanismos que le convertían en cuasi mayoritario. También —como catedráticos de universidad— compartíamos aversión a rellenar el Congreso con diputados que nunca habían merecido un «notable» mediante listas cerradas y bloqueadas, por parecernos básico que los partidos presentaran candidatos preparados para

50 El *Boletín Oficial de las Cortes*, de 17 de abril, publica el texto del Anteproyecto y el Informe de la Ponencia, con expresión de reservas del Ponente socialista, G. Peces-Barba, aunque ya teníamos noticias de inicio de diálogos por parte de Fernando Abril para alcanzar aproximaciones en numerosos puntos.

51 B.O.C. nº 82, de 17 de abril de 1978, pp. 1558 y 1559.

52 El calendario de las principales reuniones oficiosas de negociación lo publiqué en su día, con relación de asistentes. Vid. ALZAGA VILLAAMIL, O.: *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978, pp. 56 a 66. En la reedición —Marcial Pons, Madrid, 2016, pp. 49 a 58.

53 D. Enrique tenía su despacho en el piso 4º Dcha. de Marqués de Cubas, 6 de Madrid y yo entonces aún sólo en el 2º Ida. Como solía subir a hablar con él, entablamos una relación de amistad. Así, declarado el Estado de Excepción de 1969, ante los rumores de que el Gobierno confinaría a profesores de la oposición democrática, él me pidió —por temor a ser confinado y padecer el registro de su despacho— depositar en el mío la documentación de su partido ilegal. A lo que accedí, pese a que tenía temores análogos y de hecho se ordenó mi detención pocos días después para confinarme primero en Cuevas de Agreda y después en Almenar de Soria, aunque no se registraron los bufetes de los profesores/abogados confinados, a solicitud del Colegio de Abogados. Nuestra amistad se fue acrecentando y cuando, meses antes de morir, ABC premió su trayectoria, él, tras vetar la presencia en el acto de numerosas personalidades políticas, pidió al Director del periódico que yo me sentase junto a él y pronunciase su *laudatio*.

mantener debates parlamentarios de altura y que la legislación electoral permitiese a la ciudadanía optar en listas abiertas por los mejores. Nuestra ya vieja amistad produjo un debate en Comisión de la debida altura, exquisitas formas y notorio respeto recíproco<sup>54</sup>, que días después celebramos almorzando juntos.

Cuando en el mes de julio el pleno del Congreso de los Diputados debatió este mismo artículo de la Constitución, desde UCD se me pidió que contestase a Fraga, quien pretendía volver al texto que pactó en ponencia con los tres ponentes de UCD. Fernando Álvarez de Miranda, Presidente del Congreso en la legislatura constituyente, escribiría en sus memorias: «Las intervenciones de Óscar Alzaga en el debate constitucional siempre eran escuchadas con interés y UCD le seleccionó para los temas importantes. Por ello volvió a la tribuna de oradores en el delicado tema de la representación, manteniendo la posición de los grupos mayoritarios en polémica con Manuel Fraga. Alzaga se declaró contrario a la bipolarización electoral y partidario del sistema de representación proporcional, que defendió con gran habilidad y convicción. En esta ocasión mantuvo la posición conjunta de socialistas y centristas»<sup>55</sup>. Pero, aunque habíamos archivado el pacto de UCD y AP en ponencia, fuimos conscientes de que el sistema de representación proporcional que se constitucionalizaba era heredero del equilibrio que rigió, según vimos, la elaboración de la Ley para la Reforma Política y consiguientemente tenía efectos mayoritarios en el alto número de distritos con solo tres a cinco diputados, pudiéndose hablar de proporcionalidad estricta tan solo en Madrid y Barcelona. A lo que se sumaba obviamente el sistema mayoritario del Senado, que primaba aún más los pequeños distritos rurales. Mi discurso parlamentario, que tanto gustó a Álvarez de Miranda, fue un cántico a las virtudes de la representación proporcional, pero sabíamos que no habíamos conquistado una óptima versión de esta. Nuestro logro estaba a gran distancia del admirado modelo alemán, en que su sistema de varios partidos, con cuadros más cualificados, generaba una dinámica real de diálogos para el entendimiento.

## X. LA DICOTOMÍA, EN LAS ELECCIONES DE 1977, ENTRE LAS PRIORIDADES DE LA CUPULA DE UCD Y LA VALORACIÓN DE SUS CANDIDATOS POR LOS ELECTORES

Sin abordar como UCD hizo sus listas cerradas y bloqueadas para el Congreso, a los efectos de fundamentar nuestra reflexión, recordaremos que, a la par

54 Vid. B.O.C., nº 78, de 1 de junio de 1978, pp. 2832 a 2837. Mi intervención está también reproducida en ALZAGA VILLAAMIL, O.: *Discursos parlamentarios y otras disertaciones*, Marcial Pons, Madrid, 2019, pp. 53 a 58.

55 ALVAREZ DE MIRANDA, F.: *Del «contubernio» al consenso*, Planeta, Barcelona, 1985, pp. 187 y 188. Mi intervención en *Boletín Oficial de las Cortes*, nº 108, de 12 de julio de 1978, pp. 4180-4184. También en ALZAGA VILLAAMIL, O.: *Discursos...* op. cit., pp. 81 a 87 sic

que se aprobaba el D.L. de Normas Electorales, se iniciaron los movimientos para la postergación de buena parte de quienes teníamos una trayectoria en la oposición democrática, y anteponer a asesores de las instituciones del Régimen, en términos que tuve ocasión de comentar con Manuel Jimenez de Parga, quien compartió mi visión hasta el punto de publicar un artículo tan breve como brillante, sosteniendo que «la confusión es tal que se permite colocar sobre la cabeza de hombres honrados los sanbenitos denigratorios, al tiempo que conciudadanos nuestros de espíritu antidemocrático y de ejecutoria poco estimable —en todos los sentidos— pasan a primera línea como modelos de los españoles del futuro»<sup>56</sup> y muy crítico con los cambios de chaqueta<sup>57</sup>.

Aún más interesante es traer a colación como la ciudadanía reaccionó con baja estima hacía esas listas bloqueadas, sobre cuyos miembros no podía opinar, y como a la par se comportó al elegir de la larga lista de candidatos al Senado no necesariamente a los miembros del partido al que había respaldado al Congreso, sino más bien a aquellos con optimas trayectorias. Aquel comportamiento del electorado de Madrid impartió una lección a los autores de las listas. Los votantes de la capital se inclinaron a favor de UCD para el Congreso (742.688 votos, frente a los 740.015 otorgados al PSOE y los doscientos y pico mil que obtuvieron el PCE, AP y el PSP). Al tiempo depositaron en las urnas para el Senado unas papeletas en que optaban por los mejores candidatos, de manera que el más votado fue Joaquín Saturústegui (1.085.494 votos), leader prestigioso de un partido liberal, durante años en la ilegalidad, que no llegó a presentarse al Congreso, seguido del Catedrático Aguilar Navarro (1.076.798 votos) del PSOE y ex Izquierda Demócrata Cristiana (IDC), partido también ilegal; el tercero fue el buen abogado, Manuel Villar Arregui (657.499 votos) perteneciente a la formación demócrata cristiana que no obtuvo ningún diputado<sup>58</sup>; y el cuarto fue el sindicalista obrero José Alonso Pérez, militante, desde 1963, en el PSP tiernista (640.371 votos), que triplicó los votos obtenidos por la lista al Congreso de su partido. Mientras los tres candidatos de UCD al Senado, escasos de méritos, quedaron fuera de la Cámara por decisión reflexiva de buena parte del electorado de UCD.<sup>59</sup>

Ante el interés del electorado por votar a los que creía mejores, los aparatos de los partidos se preocuparon. Para imponer a sus candidatos de confianza al Senado, pasaron a editar papeletas —en que sus tres candidatos ya llevan impresa la X—, que remiten a los domicilios de los electores para que las depositen en la

56 JIMÉNEZ DE PARGA, M.: «Sin ambiente democrático», *La Vanguardia* de 18 de marzo de 1977, p. 8.

57 Escribía: «Es cierto que abundan los personajes que deben ser desenmascarados, ya que el pasado de los mismos no ofrece precisamente una lucha a favor de la democracia. También hay en la escena algunos protagonistas del momento que hace poco adoptaban posturas de complacencia y sumisión al sistema entonces establecido...»

58 Estos tres primeros senadores se presentaron conjuntamente como: *Senadores para la Democracia*.

59 La candidatura al Senado, encabezada por N. Fernández Cuesta, ex ministro de Arias Navarro, obtuvo un resultado tan bajo que alguien hizo el milagro de que la Junta Electoral Provincial de Madrid fuese la única de España que no publicó los votos obtenidos por los senadores no electos.



urna sin reflexionar sobre su cualificación, con deterioro del nivel de los debates parlamentarios y de la tarea legislativa.

## XI. REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS GRUPOCRÁTICOS Y AUTORITARIOS.

Los reglamentos provisionales de las cámaras constituyentes son hijos de la filosofía autoritaria de las listas cerradas y bloqueadas. Leopoldo Calvo Sotelo —que, desde 1974, había sido Procurador en Cortes por el tercio de los Sindicatos Verticales— como primer portavoz del Grupo parlamentario centrista en el Congreso, se apoyó en José Pedro Pérez-Llorca, ya letrado de Cortes durante el Régimen anterior y buen conocedor de los reglamentos de nuestras Cortes del siglo XIX. E impulsaron el Reglamento provisional de la cámara, que serviría de modelo al del Senado. El centro de gravedad se situó en los grupos parlamentarios, desplazando el protagonismo de los diputados al portavoz del grupo parlamentario, en términos que deslizaban la democracia en las cámaras hacia una singular *grupocracia*, en el seno del llamado «Estado de partidos»<sup>60</sup>. La vida parlamentaria más que de los debates, pasaba a depender de las decisiones de los portavoces de los grupos. No debemos adentrarnos aquí en cuanto de ello hay de natural y cuanto de patológico; pero si recordaremos que aunque se presentó aquel reglamento provisional como continuador de ciertos precedentes del Derecho parlamentario comparado, se trataba de un texto bastante singular que aseguraba la sumisión de los parlamentarios al portavoz de su grupo. Como ya escribí al respecto: «El miedo es la única explicación que podemos aportar, miedo a que los partidos fuesen frágiles (...) que se pretende combatir con el envío al ostracismo de cualquier parlamentario que en su grupo resulte tener demasiadas ideas propias; miedo a que descollasen determinadas personalidades —aún entonces sentadas en los escaños de las Cámaras— frente a ciertos liderazgos de papel que se pretendían elevar a la categoría de mito; y miedo a que ciertos partidos pequeños creciesen, por lo que se les obligaba a ocupar plaza en el limbo denominado *Grupo Mixto*. De modo que la grupocracia española era ya tan sobresaliente como preocupante cuando se aprueba la Constitución»<sup>61</sup>.

Nuestra grupocracia parlamentaria llamó la atención al prestigioso constitucionalista italiano Andrea Manzella, que desde su experiencia personal como diputado en Italia y como miembro del Parlamento europeo, expresó en 1980 su sorpresa ante los esfuerzos por «justificar ciertos *maximalismos grupocráticos* a los que ha llegado, incluso durante la elaboración de la Constitución,

60 Vid. GARCÍA PELAYO, M.: *El Estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1986.

61 ALZAGA VILLAAMIL, O.: *Derecho Político Español*, (cit), 2ª ed. 1998, p. 441.



la praxis constitucional española»<sup>62</sup>. Efectivamente, nuestro Estado democrático vive cotidianamente como en las alturas de los grupos, se toman decisiones no precedidas de un auténtico debate entre los parlamentarios que los integran, con el riesgo de convertir al diputado en mero sujeto pasivo, que vota lo que le indica su portavoz con los dedos... Y al tiempo pueden emanar prevenciones hacia diputados o senadores dotados de capacidades y formación, a los que es muy fácil silenciar. De esta forma, tras la Ley para la Reforma Política y el D.L. de Normas Electorales, el autoritarismo en materia de listas electorales al Congreso, cerradas y bloqueadas, se extendió a la operativa de las cámaras ya electas, lo que constituye todo un proceso de selección inversa de nuestros representantes.

Nuestra línea de reflexión coincide solo parcialmente con la de Blanco Valdés sobre ese proceso de selección inversa de las élites de los partidos, pues mientras él entiende que la compleja regulación constitucional y legal alemana no ha significado «un cambio esencial en la práctica política de los partidos alemanes»<sup>63</sup>, la dilatada experiencia que hace más de treinta años tuvimos de relación con los cuadros de su CDU nos permitió apreciar que en su seno hay un número apreciable de interesantes y muy cualificados parlamentarios, en buena medida profesores, que han sido directamente votados por los electores para que les representen en el *Bundestag*. Y me parecieron admirables muchas actividades de las fundaciones de sus partidos, como la de concesión de becas a licenciados brillantes para doctorarse en universidades extranjeras de prestigio con una tesis doctoral sobre temas de alto interés para la vida pública. La sensible diferencia entre el nivel de nuestros partidos y los de Alemania no me parece desconocible y la calidad de su gestión de la cosa pública es bien diferente. Tuve ocasión de abordar ciertas comparaciones en un trabajo sobre el constitucionalismo económico que publiqué en esta revista<sup>64</sup>. Y también alguna vez me he referido a la encuesta, no publicada, de la Fundación BBVA en 2013 en diez países europeos<sup>65</sup>, en que se preguntaba: «En conjunto, ¿Cómo cree usted que funciona en la actualidad la democracia en su país? Otorgue una nota del 0 al 10». La nota más positiva fue el 7 que dieron los daneses a su democracia, seguida de cerca por los aprobados altos (un seis y pico) de los suecos, alemanes y holandeses. Las respuestas más negativas fueron las de los españoles (solo un 3,6), justo delante de los italianos, que suspendieron la suya con un 3,7.

62 MANZELLA, A.: «Las Cortes y la Constitución», en PREDIERI, A. y GARCIA DE ENTERRIA, E.: *La Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 1980, p. 466.

63 BLANCO VALDÉS, R.: «Profesionalización de los partidos, selección inversa de sus élites y desafección política». Muy interesante trabajo inserto en: GARRIDO LÓPEZ, C y SÁENZ ROYO, E: *La reforma del Estado de partidos*, Marcial Pons, 2016, p. 27.

64 ALZAGA VILLAAMIL, O.: «Invitación, desde el realismo, al estudio de la construcción política de Europa», en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 32, 2º semestre 2013, pp. 75 a 97.

65 Alemania, Dinamarca, España, Francia, Italia, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, República Checa y Suecia. Fundación BBVA: *Estudio internacional: Valores Políticos-Económicos*. Inédito. 2013.

Si desplazamos nuestra mirada a la pregunta «¿En qué medida confía actualmente en los siguientes grupos sociales y profesionales?», observaremos unas respuestas de los españoles similares a las de los ciudadanos de otros países sobre doce de estos «grupos» (profesores, médicos, jueces, etc.); pero fuimos los que valoramos más negativamente a nuestros políticos, les suspendimos con un 1,5.

## XII. LA DESEMBOCADURA EN PARTIDOS DE MAYORÍA RELATIVA, QUE PRACTICAN UN ANTAGONISMO POTENCIADOR DE LOS NACIONALISMOS

Con la excepción de las primeras victorias del PSOE tras el estallido de UCD, resultaba improbable que uno de los principales partidos alcanzase la mayoría absoluta del Congreso, pese a las primas del sistema electoral. Unos partidos nacionalistas con peso significativo en sus distritos y nuevas opciones (nacionales, provinciales, insulares...) rentabilizaban el escaso crédito de las dos grandes fuerzas tradicionales. Ello conllevaba una situación problemática: el partido más votado para superar la investidura y forjar mayorías en la vida parlamentaria encuentra grandes dificultades para consensuar acuerdos con el otro partido, al que llevan años culpando de todos los males.

La capacidad de alcanzar consensos que permitió fraguar la Constitución de 1978, y las leyes orgánicas para su desarrollo, no parecía fácilmente recuperable, pese a que nuestra Constitución demandaba futuros consensos en terrenos clave, como la aprobación o modificación de leyes orgánicas, la regulación de materias reservadas a las Cortes generales en virtud de reservas de ley, la elección y renovación por consenso de los magistrados del Tribunal Constitucional o de los miembros del Consejo General del Poder Judicial, o como la actualización de la Constitución a través de reformas que la propia vía ordinaria del artículo 167 quería fáciles y el antagonismo de nuestros grandes partidos había convertido en inviables, pasando España a ser el país de la Unión Europea con menor capacidad de aprobar las reformas necesarias de su Constitución<sup>66</sup>. Esta temática, que impedía una vida constitucional en un clima de armonía y que había abierto un camino de gobierno al partido vencedor haciendo permanentes concesiones a las fuerzas nacionalistas para aprobar la Ley de Presupuestos o cualquier otra norma, nos agobiaba especialmente, por lo que en 2009 cuando me eligieron académico de número en la R. Academia de Ciencias Morales y Políticas presenté un discurso sobre la materia que terminaba exponiendo mis temores a la instauración de una dinámica de la discordia<sup>67</sup>, lo que desarrollé en un trabajo

<sup>66</sup> ALZAGA VILLAAMIL, O.: «Contra la alergia a la reforma constitucional» en: MARTINEZ CUADRADO, M.: (dir) *Reforma constitucional en la Unión Europea y en España*, , Marcial Pons, Madrid 2019, pp. 71 a 80.

<sup>67</sup> ALZAGA VILLAAMIL, O.: *El consenso (del proceso constituyente a las prácticas postconstitucionales)*, Discurso de recepción como académico de número, RACCMYP, Madrid 2010.

posterior<sup>68</sup>. De manera que al escuchar a Jimenez de Parga unos años después, en la misma sede, su desazón por a donde nos había conducido nuestro sistema de elección de la clase política y sostener que: «Los dirigentes de los grandes partidos se encuentran aquí condicionados porque les faltan unos votos para hacer esto (que es importante) u oponerse a aquello otro (que también es importante). El panorama político resulta desolador. Unas minorías con representación sólo en determinadas zonas de España imponen sus decisiones, sea al Gobierno, sea a la Oposición...» Y proseguía expresando sus preocupaciones sobre *el descarrilamiento sobre el Estado de las autonomías* y otras delicadas situaciones que había hecho rotular su exposición académica como «Final de una etapa histórica». Título que no podía ser más expresivo de su agobio.

En nuestro último almuerzo él me subrayó la ancha coincidencia existente entre lo que ambos habíamos sostenido en la Academia, a la par que defendió la necesidad y urgencia de potenciar un debate profesoral sobre lo imprescindible de incorporar a nuestra vida parlamentaria y a la política en general gente cualificada. Él no estaba sumergido en la utópica condición platónica del gobierno de los sabios. Pero si conectaba con el mejor elitismo liberal —Alexis de Tocqueville y Stuart Mill, entre otros— para reducir el protagonismo de las *mentes cerradas*. Creía fundamental elegir a los mejores para nuestra vida pública. Pero yo me quedé con lo más importante de su mensaje, la responsabilidad del profesorado de nuestra disciplina y de otros intelectuales en abrir y mantener un gran debate constructivo sobre la elección de unos representantes políticos que, nos aminoren la preocupación orteguiana sobre la *ausencia de los mejores* y la necesaria presencia en la vida pública de la *minoría eminente* que nuestra compleja realidad demanda. Y hago mía su preocupación, que traslado a los profesores más jóvenes de la disciplina en la confianza de que se esfuercen en desarrollar un debate constructivo que alcance interesantes propuestas.

\*\*\*

TITLE: *On the Origin of our Electoral System and its Sequels in our Parties and in Public Dynamics*

ABSTRACT: *The Suarez Government didn't negotiate with the democratic opposition, but attended its wish that the Ley para la Reforma Política of 1977 will establish a proportional system for the election of the Constituent Parliament (the Consejo Nacional del Movimiento reported against this system). So, the Government adopted this system for the Congress, with some counterweights, but not for the Senate. The Decree Law of 18th March 1977 introduced closed and blocked list for Congress. The later constitutionalization of the electoral system was inspired by the balances of the Ley para la Reforma Política. Finally, the Parliamentary Rules, which are «groupcratic», have contributed to consolidate parties of employees, radically confronted, which form governments with the support of nationalisms.*

RESUMEN: *El Gobierno Suarez, sin negociar con la oposición democrática, si escuchó su aspiración a que la Ley para la Reforma Política previese unas Cortes constituyentes elegidas por representación proporcional (sobre la que informó en contra el Consejo Nacional del Movimiento), lo que asumió para el Congreso, con*

68 ALZAGA VILLAAMIL, O.: *Del consenso constituyente al conflicto permanente*. Trotta, Madrid 2011.

*diversos contrapesos, pero no para el Senado. Incluyendo en el Decreto Ley del 18 de marzo de 1977 las listas cerradas y bloqueadas para el Congreso. Una constitucionalización de nuestro sistema electoral inspirada en los equilibrios de la Ley para la Reforma Política. Unos reglamentos parlamentarios grupocráticos que contribuyen a consolidar partidos de empleados, radicalmente confrontados, lo que hace formar gobiernos con apoyo de los nacionalismos.*

KEY WORDS: *Congress, Parliamentary «groupcratic», closed and blocked lists, political reform, proportional representation, nomination of candidates, Senate, electoral system*

PALABRAS CLAVE: *Congreso de los Diputados, Grupocracia parlamentaria, Listas cerradas y bloqueadas, Reforma Política, Representación proporcional, Selección de candidatos, Senado, Sistemas electorales*

FECHA DE RECEPCIÓN: 15.12.2019

FECHA DE ACEPTACIÓN: 19.02.2020