

# icade núm. 104 [Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales]

Monográfico

XL Aniversario de la Constitución Española

Artículos

---

## Artículos

### 1 El diseño del sistema electoral español durante la Transición

M<sup>a</sup> FUENCISLA ALCÓN YUSTAS

Universidad Pontificia Comillas ([jat@castellanacenter.com](mailto:jat@castellanacenter.com))

---

#### Sumario:

- I. Las fases de la Transición
  - II. La Ley para la Reforma Política
  - III. Conclusión: la apertura al Pluralismo
- [Bibliografía](#)

**Resumen:** Las primeras elecciones democráticas, después de la República, se celebraron el 15 de junio de 1977. Ahora que han pasado más de cuatro décadas de la celebración de las primeras elecciones democráticas, recordamos que este acto fue el resultado de un proceso de reforma que desembocó en la instauración de un sistema democrático, plural y libre, desde la legalidad del propio régimen franquista. Agotado el intento de cambio del Presidente Arias, la Corona activó los mecanismos necesarios para que se materializase una reforma pacífica, dirigida desde el poder, pero con la colaboración de las fuerzas de la oposición. La Ley para la Reforma Política constituyó el instrumento jurídico que abrió la puerta de las transformaciones e impulsó el desmantelamiento del sistema autoritario anterior, a la vez que creaba las Cortes, elegidas por sufragio universal, convertidas en Cortes Constituyentes puesto que tuvieron la misión de elaborar la Constitución de 1978.

**Palabras clave:** Transición; primeras elecciones democráticas; Ley para la Reforma Política; Constitución de 1978.

**Abstract:** The first democratic elections, after the Republic, were held on June 15, 1977. Now that more than four decades have passed since the first democratic elections were held, we recall that this act was the result of a reform process that resulted in the

establishment of a democratic, plural and free system, from the legality of the Franco regime. Exhausted the attempt of change of President Arias, the Crown activated the necessary mechanisms so that a peaceful reform, directed from the power, but with the collaboration of the forces of the opposition materialized. The Law for Political Reform constituted the legal instrument that opened the door to transformations and promoted the dismantling of the previous authoritarian system, at the same time that it created the Cortes, elected by universal suffrage, converted into *Cortes Constituyentes* since they had the mission to elaborate the 1978 Constitution.

**Keywords:** Transition; first democratic elections; Law for Political Reform; Constitution of 1978.

**Fecha de recepción:** 23/04/2018

**Fecha de aceptación:** 18/05/2018

## I. LAS FASES DE LA TRANSICIÓN

La teoría política considera tres etapas en el proceso de transformación de un régimen autoritario en otro democrático. Estas son la «pretransición, la transición y la consolidación» (Rodríguez Díaz, 1989, pp. 26-91). La primera sucede, cuando la negación del pluralismo de un régimen democrático resulta insostenible y el poder inicia su agotamiento, momento en el que se expresan movimientos de fuerzas políticas y sociales, pujantes en sus deseos de propaganda y oficialidad. Después, es el momento del cambio político real, a través de reformas constitucionales o legales, de decisiones que rompen el propio sistema, para abrirlo a la libertad. Pero, la consolidación de la democracia exige la previa de los partidos políticos, al menos en una fase avanzada, de modo que pueda desarrollarse libremente, sin exclusiones, el juego de lucha por el poder, a través de las urnas.

En el caso español, podemos considerar que la «pretransición» se inicia en la década de los años sesenta. Se dicta en este período la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967, la última Ley Fundamental en vida de Franco. Por influencia de los grupos de «tecnócratas» en el Gobierno, se pretendía con la aprobación de esta Ley Orgánica de 1967, otorgar al régimen una apariencia de tolerancia, a la vez que se modificaban ciertos aspectos de las anteriores Leyes Fundamentales<sup>1)</sup>. Como señalan De Esteban y González Trevijano, el significado de la Ley Orgánica «era tanto el de borrar algunos aspectos impresentables de épocas anteriores contenidas en el Fuero del Trabajo, Ley de Cortes y Ley de Sucesión como, sobre todo, el de estructurar con cierta apariencia institucional y seudodemocrática un régimen de claro sentido personal» (De Esteban y González Trevijano, 1994, p. 50). Así, el artículo 21 e) de la Ley Orgánica de 1967, consideraba entre los fines del Consejo Nacional del Movimiento «encauzar dentro de los principios del Movimiento, el contraste de pareceres sobre la acción política». Declaraciones que reconocían la previa existencia de diversas tendencias políticas que, con diferente intensidad, se habían aceptado durante el régimen<sup>2)</sup>.

A pesar de todo, la verdadera amenaza del sistema procedía de grupos externos al régimen, que emergían prestos a hacer oposición y a denunciar el autoritarismo. En los sectores intelectuales del país, en la Universidad, incluso en el seno de instituciones como la Iglesia, el Ejército o los Jueces, se apreciaban deseos de un cambio hacia la democracia y el pluralismo<sup>3)</sup>. Además, la crisis se agudizó inesperadamente con el asesinato del Presidente Carrero Blanco, hombre de confianza de Franco<sup>4)</sup>. Fue nombrado sucesor a la Presidencia del Gobierno Carlos Arias Navarro, Ministro de

Gobernación, que insistió en una política tendente a mantener el sistema franquista, con algunas modificaciones menores que imprimieran un carácter aperturista. Este proyecto se expresó en el «espíritu» de su discurso ante las Cortes, de 12 de febrero de 1974. A la muerte de Franco, el 20 de noviembre de 1975, el poder mantenía las mismas posiciones, aislado de la realidad, en la que bullían, junto a los movimientos de las fuerzas de la oposición y a las maniobras de los sectores «liberales» del régimen, una sociedad plural, expectante ante las ineludibles transformaciones políticas<sup>5)</sup>.

Cuando comienzan los cambios, en un proceso dilatado, pero mantenido, y se producen decisiones políticas trascendentales, entramos en el período de estricta «transición», en el que se acepta la existencia del pluralismo y se desarrolla una política de consenso. La cuestión se centraba en encontrar un cauce adecuado a los conflictos que habían desgarrado a España en el pasado, aun profundamente asentados en la sociedad española. En opinión de Gunther, Sani y Shabad (1986), el éxito de la empresa dependía tanto de la gravedad de las tensiones, como de la capacidad de las elites para encontrar soluciones aceptables para los distintos intereses en juego. Había que trabajar «a través de las instituciones recién creadas, entre ellas, el sistema de partidos» (Gunther, Sani y Shabad, 1986, p. 20). Se había atenuado la intensidad de algunas tensiones a causa del desarrollo económico y de la modernización de España, mientras que otras se habían agudizado debido a que habían sido ignoradas o sofocadas durante años. En cuanto a la acción institucional que las resolviera, hay que destacar el sentido de la responsabilidad, manifestado a lo largo de todo el proceso, tanto de los líderes que protagonizaron la transición como del conjunto de la población. Se admitía francamente el deseo de evitar los errores del pasado y se aceptaban concesiones, siempre que desembocasen en el establecimiento pacífico del principio democrático<sup>6)</sup>.

Sin embargo, al morir Franco, las fuerzas políticas preparaban el cambio político desde muy diversas posiciones, atentas, esperanzadas y preocupadas ante los gestos de los primeros gobiernos de la Monarquía, las pautas internacionales y las inquietudes de los españoles. De los numerosos escritos que han abordado el estudio de las posturas de las fuerzas políticas al inicio de la transición, elegimos el esquema de Torres del Moral (1998, p. 25): a) el rechazo al cambio, de las posturas integristas, contrarias a toda modificación del régimen; b) la reforma continuista; c) la opción reformista, una transición a la democracia pacífica controlada desde el poder; y, d) la ruptura democrática, que pretendía un cambio político en profundidad, sin concesiones a la legalidad franquista.

La evolución de los acontecimientos, que resumiremos a continuación, llevó a que, tras el fracasado intento del «sector continuista» se impusiera, a través de la acción del Rey y del Presidente Suárez, la «opción reformista», que contó inicialmente con la oposición formal de aquellos que pretendían una «ruptura». Posteriormente y ante el convencimiento de que «no había otra opción», la oposición de izquierda acabó colaborando con el Gobierno en el proceso, con la aquiescencia o mediante la negociación y los pactos.

La estrategia del Gobierno Arias-Fraga, desde finales de 1975 hasta julio de 1976, constituye, en opinión de Del Águila (1982), la mejor expresión de la política continuista<sup>7)</sup>. El cambio político se fundamentaba en la estructura jurídica del régimen franquista y en «en el mantenimiento de ciertos valores *básicos* del régimen» (Del Águila, 1992, p. 56). Así, con esa pericia lo que se consiguió fue «iniciar el cambio político respetando los procedimientos formales establecidos por el propio régimen de Franco, lo que permitió que importantes sectores del franquismo desempeñaran un papel activo en el proceso de reforma, en vez de quedar al margen como enemigos resentidos del cambio o como víctimas de una política» (Gunther, Sani y Shabad,

1986, p. 43).

La cuestión se centraba también en la postura del Rey, que encontró la primera ocasión de manifestar su opción política, en el discurso de 22 de noviembre de 1975, ante las Cortes franquistas, el día de su proclamación. El tono del discurso fue extraordinariamente moderado y prudente, como no podía ser de otra forma. La ceremonia era el resultado de las previsiones contenidas en las Leyes Fundamentales, concretamente en la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado de 26 de julio de 1947, en la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967 y en la Ley de nombramiento como sucesor de 22 de julio de 1969. No obstante, el Rey, aunque habló de Franco como de la «figura excepcional que entra en la Historia», afirmó que una «sociedad libre y moderna» requiere «la participación de todos en los foros de decisión, en los medios de información, en los niveles educativos y en el control de la riqueza nacional». Ante la opinión pública la postura aperturista del Rey se confirmó con la amnistía concedida por  [Real Decreto-Ley 10/1976, de 30 de julio](#).

El Rey se encontraba situado en el centro de un orden jurídico, en el que conservaba las potestades que se le otorgaban en la legislación al Jefe del Estado<sup>8)</sup>. No estaba previsto, sin embargo, que la llegada al trono de Juan Carlos conllevara el cese del Presidente del Gobierno, por lo que el monarca se sintió obligado a mantener a Arias Navarro, cuya propuesta de reforma política se fue materializando como un disfraz de la continuidad del régimen.

En abril de 1976, las intenciones del Rey se clarificaron definitivamente, a través de la entrevista que concedió al periodista Borchgrave, publicada en el semanario *Newsweek*. En sus declaraciones se expresaba, sin rodeos, su inquietud por la naturaleza de los cambios propuestos por el Presidente Arias, y sus diferencias con él, opiniones que se difundieron ampliamente en España, a pesar de que el número de la revista no se vendió en nuestro país. En junio, el Rey expresó nuevamente su opción para el cambio, en una sesión conjunta del Congreso de los Estados Unidos, que visitaba con ocasión del bicentenario de la independencia americana: «La Monarquía hará que, bajo los principios de la democracia, se mantengan en España la paz social y la estabilidad política (...), según los deseos del pueblo libremente expresados»<sup>9)</sup>.

Al fin, el Rey se entrevistó con Arias Navarro, que optó por presentar su dimisión tras una recepción rutinaria de cartas credenciales. Aquella misma tarde es informado, preceptivamente, el Consejo del Reino, órgano al que se convoca con urgencia. El Rey había iniciado una política activa de cambio, pero no era libre para designar al nuevo Presidente, tendría que elegir entre la terna que le propusiera el Consejo del Reino. Preeminente sobre todos los cuerpos consultivos, este órgano respondía a la más estricta ortodoxia de la «democracia orgánica». Su Presidente era el de las Cortes, nombrado por el Jefe del Estado. Además, estaba integrado por seis consejeros natos y seis elegidos entre los procuradores en Cortes. Los natos eran los siguientes: el Prelado de mayor antigüedad y jerarquía de los que fueran procuradores en Cortes; el Capitán General en activo de mayor antigüedad; el General Jefe del Alto Estado Mayor; y los Presidentes del Tribunal Supremo, del Consejo de Estado y del Instituto de España. Los electivos eran diez procuradores, designados por votación entre los pertenecientes a los siguientes grupos: dos por los Consejeros Nacionales, dos por los Procuradores de la Organización Sindical, dos por el grupo de la Administración local, dos por la representación familiar, uno por el grupo de los Rectores de Universidad y uno por el de los Colegios profesionales. Las funciones que el Consejo del Reino tenía encomendadas eran de naturaleza consultiva, ya que asistía al Jefe del Estado en asuntos y resoluciones trascendentales. Entre ellas, destacaba la importante tarea atribuida por el artículo 14 de la Ley Orgánica del Estado, que concernía al nombramiento del Presidente del

Gobierno.

La sesión de Consejo, hábilmente dirigida por Torcuato Fernández-Miranda, Presidente nato del Consejo del Reino al ser Presidente de las Cortes, preparó una terna que incluía el nombre de Adolfo Suárez, un nombre que sorprendió a la opinión pública y a la clase política, pues se contaba con las expectativas de otros miembros del Gobierno.

Había terminado el intento continuista de mantener la legalidad en un marco ligeramente tolerante, no democrático. Expone Duverger (1988, pp. 491 y 492) el valor del fracaso de esta opción, y las ventajas que otorgó a la reforma arbitrada por el Rey y el Presidente Suárez. Este «tanteo» puso de manifiesto la indiscutible legitimidad de la Corona, la debilidad del aparato y de la clase política del régimen autoritario, y las dificultades que la opción democrática de «ruptura» con la legalidad anterior, podría encontrar para llevar a cabo una transición que excluyera al poder. También hay que destacar las ventajas de que el proceso de las primeras medidas de apertura del régimen, por tímidas que fueran, se tomaran en vida de Franco, porque quemaron etapas necesarias para el cambio final<sup>10</sup>.

El modelo que se impuso aunaba las propuestas reformistas, con las aspiraciones de ruptura radical de importantes sectores de la oposición. Lo cierto es que se trató de una reforma desde dentro del sistema, pero con la participación de sectores externos, lo que permitió a las fuerzas de izquierda operar en el proceso. De esta forma se alcanzó la instauración del pluralismo, antesala de la consolidación de la transición.

## II. LA LEY PARA LA REFORMA POLÍTICA

El día 5 de enero se publicó en el Boletín Oficial del Estado, la [Ley 1/1977 de 4 de enero](#), para la reforma política (en adelante LRP). «Ley franquista sin Franco» fue el instrumento jurídico que daría paso a la instauración de un sistema constitucional democrático. La naturaleza jurídica de la LRP dio lugar a cierta controversia, originada, sobre todo, por la obra de Lucas Verdú (1976) y por la consideración que no se trataba de una Ley Fundamental sino de una «Ley instrumental» o una «Ley puente» cuyo único objeto consistía en dar paso a un proceso constituyente en España<sup>11</sup>. No obstante, la propia LRP afirma, en la Disposición final, su naturaleza de Ley Fundamental, y el procedimiento formal utilizado para su aprobación fue el previsto en el ordenamiento para estas Leyes<sup>12</sup>.

Presentado en las Cortes como Proyecto de Ley del Gobierno, el Anteproyecto sufrió varias redacciones, entre ellas la de Torcuato Fernández-Miranda, figura relevante del modelo elegido para el cambio político español. Convertida en la octava Ley Fundamental, la LRP fue comparada con el Estatuto Real de 1834, debido a que el objeto inmediato de ambos textos era el de convocar Cortes, quedando la regulación de las demás instituciones supeditada a definir la naturaleza de las Cámaras que se pretendían formar y a fijar su composición. De hecho, la LRP trataba ciertas funciones del Rey y reconocía la existencia del Consejo del Reino<sup>13</sup>.

La brevedad de la LRP no ocultaba la trascendencia de los cambios políticos. Ignorando los contenidos de las anteriores Leyes Fundamentales, la LRP desmontaba, en sólo cinco artículos, tres disposiciones transitorias y una final, los elementos básicos que habían inspirado el régimen franquista desde sus orígenes y rompía el sistema de democracia orgánica, manifestada sobre todo en la composición de las Cortes. La fórmula utilizada para emprender tan grave empresa, consistía en proclamar el diseño de un sistema constitucional democrático, cimentado en elecciones periódicas y el respeto de los

derechos fundamentales. No fue necesario, justificar formalmente la reforma ni hacer referencia a las instituciones existentes, que se mantenían vigentes, ya que la LRP sólo afectaba, a las Cortes y a ciertas prerrogativas del Rey. Aquellas quedaban sustituidas por otras Cámaras de naturaleza democrática, condicionada su constitución a la celebración de unas elecciones en las que los españoles pudieran ejercer libremente el derecho de sufragio. De Esteban y González Trevijano (1994, pp. 83 y 84) señalan que al Rey se le conferían, o reconocían, en la LRP cuatro facultades de importancia: el nombramiento del Presidente del Gobierno de modo implícito, en función del resultado de las elecciones; el de los de los Senadores regios (art. 1.º.3); el sometimiento a referéndum nacional de «una opción política de interés nacional, sea o no de carácter constitucional» (art. 5.º); y, la disolución de las Cortes y convocatoria de elecciones, en caso de que éstas no aceptaran, en materia de su competencia, los resultados del referéndum, ya que éstos «se impondrán a todos los órganos del Estado» (art. 5.º). Además, se reiteraba la potestad del Rey de nombrar el Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino<sup>14</sup>.

La LRP creaba unas Cortes formadas por dos Cámaras: un Congreso de los Diputados compuesto por trescientos cincuenta miembros y un Senado integrado por dos tipos de Senadores. Junto a los doscientos siete que deberían ser también elegidos por sufragio universal, la LRP establecía cuarenta y un Senadores cuya designación quedaba atribuida al Rey. Ambas Cámaras, a las que se reconoce autonomía para establecer sus propios Reglamentos y elegir a sus respectivos Presidentes, pasan a ser colegisladoras, con plena potestad en la elaboración y aprobación de las Leyes, aunque se aprecian ciertas reservas a favor del Congreso, en los procedimientos legislativo ordinario y de reforma constitucional que prevé la propia LRP. En este último, la iniciativa de reforma constitucional corresponde exclusivamente al Gobierno y al Congreso, que se reserva la potestad de aprobar el texto inicial de la Ley, sobre el que deberá deliberar el Senado (arts. 3.1 y 2). Si el texto propuesto no fuera aceptado debería someterse a la deliberación de una Comisión Mixta paritaria, integrada por el Presidente de las Cortes, el Presidente del Congreso, el del Senado, cuatro Diputados y cuatro Senadores, elegidos por la Cámara respectiva. Si esta Comisión no llegara a un acuerdo, o éste no fuera aprobado por las Cámaras, «la decisión se adoptará por mayoría absoluta de los componentes de las Cortes en reunión conjunta de ambas Cámaras» (art. 3.2). En todo caso se exige mayoría absoluta del Congreso y del Senado para «cualquier reforma constitucional» (art. 3.2). También se exige al Rey que, antes de sancionar una Ley de reforma Constitucional someta el Proyecto a referéndum de la Nación.

Para el procedimiento legislativo ordinario, la LRP preveía la aprobación de la Ley por mayoría simple de ambas Cámaras. Además, en el supuesto de que la Comisión Mixta, compuesta del mismo modo que en el procedimiento de reforma constitucional no llegara a un acuerdo sobre el texto a debatir, o el texto modificado no obtuviera la aprobación de las Cámaras, el Gobierno podría «pedir al Congreso de los Diputados que resolviera definitivamente por mayoría absoluta de sus miembros» (art. 4).

La aprobación de la LRP en las Cortes franquistas, exigía el previo dictamen del Consejo Nacional del Movimiento Nacional. El Gobierno temía el paso de la LRP por este órgano, próximo a posturas políticas contrarias al cambio. Y, aunque el dictamen exigido era preceptivo, pero no vinculante, una oposición frontal a la Ley hubiera obstaculizado el proceso. No obstante, la naturaleza bicameral de las Cortes y la reserva de un número de Senadores para designación regia, determinaron un dictamen favorable. El bicameralismo enraizaba con la tradición monárquica de las Constituciones históricas españolas, lo que parecía augurar cierta moderación en las decisiones de las Cortes. Por otra parte, la facultad atribuida al Rey de nombrar un número de Senadores, evocaba la tradición de un Senado conservador, conformada la Cámara para apoyo de la Corona.

Lo cierto es que la Ley contó con un respaldo mayor del que se esperaba: ochenta votos favorables, trece en contra y tres abstenciones. Las críticas de mayor calado político las recibió el Preámbulo de la Ley, que expresaba la obligación de contar con una realidad política y social que exigía cambios y la necesidad de que en el proceso político en marcha, participase el pueblo. El Gobierno, con el fin de evitar enfrentamientos, concedió la supresión del Preámbulo, ya que mantenerlo hubiera podido desencadenar también el rechazo al Proyecto de algunos Procuradores en Cortes<sup>15</sup>).

A petición del Gobierno el Proyecto fue tramitado en las Cortes por el procedimiento de urgencia<sup>16</sup>), y enviado para su estudio a la Comisión «de Leyes Fundamentales y Presidencia del Gobierno», prevista en el artículo 30.1 del Reglamento<sup>17</sup>). Tras la presentación de enmiendas y el correspondiente debate, el texto definitivo de la LRP fue aprobado el 18 de noviembre, con la mayoría prevista en el artículo 15 de la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado, que exigía para la derogación o modificación de las Leyes Fundamentales «el voto favorable de los dos tercios de los Procuradores presentes que habrá de equivaler, por lo menos, a la mayoría absoluta del total de Procuradores». El acto de votación supuso el suicidio político de los miembros de las Cortes, puesto que aprobaron la disolución del órgano al que pertenecían.

El 6 de diciembre de 1976 el proyecto de LRP se sometía a referéndum. La ocasión dio lugar a la expresión de las críticas de la oposición, pues las pretensiones de Coordinación Democrática pasaban por la convocatoria formal de unas Cortes constituyentes, en un sistema pleno de libertades. La prudencia, no obstante, inspiró una campaña a favor de la abstención, aunque el deseo de cambio de los españoles impulsó la participación que llegó al 77,7% del censo electoral, con un 94,16% de votos afirmativos. La excepción: el revés que el proyecto de Ley sufrió en el País Vasco, en el que hubo un 46,1% de abstención.

El Gobierno, fortalecida su posición tras el referéndum, comenzó la tarea de preparar las primeras elecciones libres celebradas en España desde la República. Se formalizaron las negociaciones con la oposición y se constituyó el marco legal adecuado para participación de los ciudadanos a través de los partidos políticos, sin exclusión alguna.

### III. CONCLUSIÓN: LA APERTURA AL PLURALISMO

Hubo que esperar siete años para que se abordara la regulación de las reformas introducidas en la Ley Orgánica de 1967 sobre asociacionismo político. Fue a final del régimen, cuando se dicta el Decreto-Ley de 21 de diciembre de 1974, que aprueba el Estatuto jurídico del derecho de asociación política<sup>18</sup>). En el artículo 1.º se admite el derecho de asociación «en el ámbito de la comunidad del Movimiento nacional» y, como no podía ser de otra forma, se requería que las asociaciones creadas al amparo de esta norma se ajustaran a «a los principios del Movimiento y demás leyes Fundamentales del reino» (art. 2). Todas las asociaciones que no respetaran estos principios serían ilegales. En un marco tan estrecho, pocos fueron los grupos que se inscribieron, pero hay que destacar entre ellos a la unión del Pueblo Español (UPE) dirigida por el Secretario General del Movimiento Adolfo Suárez<sup>19</sup>). Dicha asociación pasó a formar parte de la Unión de Centro Democrático (UCD) antes de las elecciones de 1977.

El primer Gobierno Arias con la Monarquía, consideró la necesidad de modificar el Estatuto de 1974, ya que la acción política ofertada incluía reformas que dieran apariencia de aperturismo. En marzo de 1976, se envía a las Cortes un proyecto de Ley de Asociaciones y un proyecto de modificación del  Código Penal, con el fin de liberalizar algunos aspectos de la normativa sobre asociaciones. Los cambios apuntados

no aportaban reformas sustanciales, se trataba más bien de encubrir la posibilidad de que se crearan partidos políticos, permitiendo la formación de algunos grupos, pero sin la previsión de cauces para la participación. El Proyecto de Asociaciones fue aprobado como [Ley 21/1976, de 14 de junio](#), sobre el derecho de asociación política, pero la pretendida reforma del Código Penal no prosperó en las Cortes, por lo que la normativa que limitaba las asociaciones seguía vigente. A partir de este momento se pone claramente de manifiesto que la opción Arias es inviable, incluso inexistente como alternativa de cambio<sup>20</sup>).

Tras la aprobación de la LRP, resultaba insuficiente el esquema asociacionista establecido en la Ley sobre el derecho de asociación política de 1976. Se había dado el envite decisivo para que se abrieran las puertas al pluralismo, aunque la proyectada instauración de un sistema democrático requería la celebración de elecciones. Para ello, resultaba imprescindible dictar una normativa que liberara definitivamente la creación de partidos políticos, implícitos en las declaraciones de la LRP, que afirmaba el principio democrático, la soberanía nacional, la supremacía de la ley y garantizan los derechos fundamentales de los ciudadanos, a cuyo respeto quedaban sometidos los poderes del Estado. Especialmente, se proclamaba el derecho «al sufragio universal, directo y secreto» para la elección del Congreso (art. 2.º.2)

En esta línea, se aprobó el Decreto-Ley 12/1977, de 8 de febrero, sobre el derecho de asociación política, que reformaba la Ley de 1976. Las modificaciones resultaron ser, sobre todo, de naturaleza práctica, ya que se facilitaban los trámites para la inscripción de cualquier asociación política. A esta norma se acogieron los partidos de la oposición, especialmente el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), el Partido Nacionalista Vasco (PNV) y los partidos integrantes del Pacte Democràtic per Catalunya, que se transformaría posteriormente en CIU. Pero, el obstáculo más grave para el establecimiento de un pluralismo pleno procedía del problema que suscitaba la legalización del Partido Comunista de España (PCE), ya que subsistía, el [artículo 172.5º](#) del Código Penal, cuya redacción, como recuerda Torres Del Moral (1988, p. 34), no fue casual, sino intencionada<sup>21</sup>). La Ley de 23/1976, de 19 de julio, modificó varios artículos del Código Penal en materia de «derechos de reunión, asociación, expresión de las ideas y libertad de trabajo». Entre estas reformas se introducía el número 5.º del art. 172 que enumeraba las asociaciones ilícitas. Este precepto declaraba que tendrían esta naturaleza las asociaciones «que, sometidas a una disciplina internacional se propongan implantar un sistema totalitario». El Preámbulo de la propia [Ley 23/1976](#), justificaba la inclusión de dicha norma: «el número quinto (del artículo 172), siguiendo la pauta de otros ordenamientos europeos, persigue, en principio, la defensa de los postulados fundamentales de una ordenación democrática».

La legalización del PCE se enfrentaba también a la oposición política, no sólo de las posturas integristas o continuistas, sino también con la barrera del Ejército, pues la mayoría del estamento militar era contrario a su legalización. También existía rechazo en sectores reformistas que perseguían el establecimiento de un sistema político sustentado en la celebración de elecciones libres y periódicas, sin el concurso del PCE. No obstante, el Presidente Suárez, consciente de la importancia de los comunistas, partido más destacado de la oposición al régimen, decidió su legalización. El procedimiento utilizado consistió en solicitar dictamen a la Sala cuarta del Tribunal Supremo que, en resolución de 30 de mayo de 1977, se declaró no competente para entender acerca de la inscripción del PCE en el Registro de Partidos. El 9 de abril, en plena Semana Santa, el Presidente Suárez legaliza el Partido Comunista, decisión que produce alguna incertidumbre y la dimisión del Almirante Pita da Veiga como Ministro de Marina<sup>22</sup>).

En cuanto a las normas electorales, que habían quedado diseñadas por la propia LRP, no tuvieron que pasar por las Cortes, ya que la Disposición Transitoria Primera de LRP emplazaba al Gobierno para que regulase las primeras elecciones, lo que se hizo mediante el Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo (DL 20/1977)<sup>23</sup>. La LRP conformaba a la provincia como circunscripción electoral, y determinaba que, para cada una de ellas, se fijara un número mínimo inicial de Diputados. El DL 20/1977 estableció la cuota de dos Diputados por provincia, además de los que correspondan en función de la población<sup>24</sup>.

El Preámbulo del DL 20/1977 declaraba que era «conveniente» adscribir un mínimo de dos Diputados por Provincia más uno más por cada 144.500 habitantes o fracción superior de 70.000. La elección del criterio se justifica en la misma norma al afirmar que «de esta forma se suavizan en alguna medida los efectos de nuestra irregular demografía y se atiende a un mayor equilibrio territorial en la representación» (Preámbulo apdo. IV). La designación definitiva del número de Diputados por Provincia, en función de la población, también queda fijada en el artículo 19.3 del DL 20/1977. Este precepto señala además que «los distritos de Ceuta y Melilla elegirán un Diputado cada uno de ellos», disposición que no hace más que reproducir lo establecido en la Disposición Transitoria Primera de la LRP, y que convierte en mayoritario el sistema electoral de las dos ciudades, ya que necesariamente «será proclamado electo el candidato que mayor número de votos hubiera obtenido» (art. 20.7 DL 20/1977). En desarrollo, también, de las previsiones de la LRP, que entendía la necesidad de aplicar «dispositivos correctores para evitar fragmentaciones inconvenientes de la Cámara», se fija un umbral, o barrera electoral, de modo que se exige un mínimo de votos válidos para participar en el reparto de votos del tres por ciento, emitidos en la correspondiente circunscripción electoral. Por lo que, aquellos partidos, federaciones o coaliciones que no alcanzasen dicho porcentaje no participarían en el reparto de escaños.

El sistema proporcional exigido en la LRP para las elecciones al Congreso, se concretó en el método D´Hondt, criticado por diversos sectores sociales y políticos. La fórmula de atribución de escaños consiste en la división sucesiva de los votos válidos obtenidos por cada partido, por el número de escaños a elegir en la correspondiente circunscripción electoral. Sistema, proporcional corregido, con listas bloqueadas y cerradas, que favorece a los partidos más votados, por lo que ha sido considerado un sistema «proporcional mayoritarizado»<sup>25</sup>. En cuanto al Senado se determina el sistema mayoritario para las elecciones de los Senadores elegidos por sufragio universal. Principios, todos ellos, que mantienen su vigencia, puesto que fueron incluidos en los artículos 68 y 69 de la Constitución y en los preceptos de la [Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio](#), del Régimen Electoral General.

Al amparo de estas normas y con anterioridad a las elecciones, salieron a la luz, o se constituyeron como tales, tal número de partidos que alarmaron a los sectores conservadores que perseguían una transición controlada. Esta proliferación multipartidista, conocida coloquialmente con la expresión «sopa de letras», parecía confirmar el mito que la ortodoxia franquista había difundido y que situaba el origen de los problemas políticos de España en el pluralismo y la atomización política. Ciertamente es que «con la vigencia de esta normativa electoral, la oposición democrática concurrió, por primera vez de 1936, a unas elecciones el 15 de junio de 1977» (Alzaga, 2018, p. 163). Entre 1976 y 1977 surgieron más de doscientas formaciones políticas que, como era de esperar, tras las elecciones del 15 de junio de 1977 quedaron instrumentadas en menos de quince. El afán de romper con el régimen autoritario que había sufrido España durante casi cuarenta años movió el deseo asociacionista y la ilusión por contribuir al cambio político. Pero, en muchos casos la voluntad de los promotores de un grupo o partido consistía más en saludar a la estrenada, y aún tímida, libertad política, que, en

obtener victorias electorales, como si la utilización de los nuevos cauces de participación fuera a contribuir a su consolidación. No obstante, y aunque los datos no son completamente fiables, ya que se han manejado diferentes cifras, el número de afiliados era muy escaso<sup>26)</sup>.

El pacífico transcurso de las elecciones del 15 de junio, prueba de la «madurez del pueblo español» de la que se habló en los medios de comunicación, dio como resultado el triunfo de los partidos moderados, tanto de izquierda como de derecha, que se presentaban como opciones no extremistas. Por el contrario, sus líderes estaban abiertos a la negociación, conscientes de la necesidad de posponer parte de su ideario, porque lo urgente era la instauración de un sistema plural de elecciones libres. De modo que los votos destinados a UCD, PSOE y PSP alcanzaron el setenta por ciento<sup>27)</sup>. Entre otros autores, De Esteban (1980, p. 20) expresó «el comportamiento asombrosamente racional del electorado español, tanto a la izquierda como a la derecha», que parecía movido por un impulso utilitarista, «todo parece indicar que el electorado siguió una norma esencial: *no despreciar el voto* ». Como dice López Aguilar (1999, p. 49), comenzó así «la era del consenso» cimentada fundamentalmente en «la intuición de que cualquier otra alternativa conduciría a una «mutua destrucción asegurada», es decir, al retorno de las dos Españas recíprocamente intolerantes.

Las elecciones de 15 de junio, que fueron calificadas acertadamente por la doctrina como «elecciones fundacionales», resultaron creadoras de un sistema político democrático que significó en la práctica la ruptura con el régimen anterior. A pesar de ciertas carencias de la normativa electoral, las elecciones dieron lugar a la constitución de unas Cámaras legislativas elegidas por sufragio universal, que actuaron como Cortes Constituyentes<sup>28)</sup>. El carácter de las Cortes elegidas resultaba implícito en el propio proceso político iniciado y se desprendía además de los preceptos contenidos en la LRP, puesto que preveía un procedimiento especial para la reforma constitucional<sup>29)</sup>. Por ello, la LRP no sólo resultó un instrumento jurídico esencial para el desarrollo de la transición, sino que configuró el futuro político de la era democrática española, instaurada por el texto constitucional de 1978.

## BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Fernández, P. (2002). Justicia, política y memoria: los legados del franquismo en la transición española. En VV.AA., *Las políticas hacia el pasado: Juicios, depuraciones, perdón y olvido en las nuevas democracias* (pp. 135-194). Madrid: Itsmo.

Aguilera De Prat, C. R. (1998). Balance y transformaciones del sistema de partidos en España (1977-1987). *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, 42, 137-154.

Alzaga Villamil, O. (2018). Estudio-propuesta para una nueva Ley electoral española (1974). En Alzaga Villamil, O., *Sociedad democrática y Constitución (Estudios y cabos sueltos)* (pp. 161-206). Madrid: Marcial Pons.

Aragón Reyes, M. (2018). Cuarenta años de Constitución. En Álvarez Vélez, M. I. y Vidal Prado, C. (Coords.), *La Constitución española: 1978-2018* (pp. 37-54). Madrid: Francis y Taylor.

Astarloa Huarte-Mendicoa, I. (2017). *El parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*. Madrid: Iustel.

Baena Del Alcázar, M. y García Madaria, J. M. (1982). *Normas políticas y administrativas*

*de la transición (1975-1978)*. Madrid: Ministerio de la Presidencia.

Bardavío, J. (1980). *Sábado Santo Rojo*. Madrid: Uve.

Bernecker, W. L. (1996). El papel político del Rey Juan Carlos en la transición. *Revista de estudios políticos*, 92, 113-137.

Burguera Ameave, L. (2015). El Derecho constitucional de anticipación en la pre-transición. *Revista de Derecho político*, 92, 195-224.

Cascajo Castro, J. L. (2018). Visión político-jurídica de la transición. En Álvarez Vélez, M. I. y Vidal Prado, C. (Coords.), *La Constitución española: 1978-2018* (pp. 29-35). Madrid: Francis Lefebvre.

Cotarelo, R. (1992). La transición democrática española. En Cotarelo, R. (Comp.), *Transición política y consolidación democrática* (pp. 3-27). Madrid: CIS.

De Esteban, J. et al. (1977). *El proceso electoral*. Barcelona: Labor.

De Esteban, J. y González Trevijano, P. J. (1994). *Curso de Derecho Constitucional, I*. Madrid: Universidad Complutense.

De Esteban, J. y López Guerra, L. (1980). *El Régimen Constitucional Español*, Tomo I. Barcelona: Labor.

Del Aguila Tejerina, R. (1982). La transición a la democracia en España: reforma, ruptura y consenso. *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) 25, 101-128.

Del Águila Tejerina, R. (1992). La dinámica de la legitimidad en el discurso político de la transición. En Cotarelo, R. (Comp.), *Transición política y consolidación democrática* (pp. 47-76). Madrid: CIS.

Duverger, M. (1988). *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona: Ariel.

Gunther, R., Sani, G. y Shabad, G. (1986). *El sistema de partidos políticos en España: Génesis y evolución*. Madrid: CIS.

Lavilla Alsina, L. (2018). La transición: memoria y vigencia. En Álvarez Vélez, M. I. y Vidal Prado, C. (Coords.), *La Constitución española: 1978-2018* (pp. 19-27). Madrid: Francis Lefebvre.

Linde Paniagua, E. (1979). El régimen jurídico de los partidos en España. En Morodo, R. (comp.) *Los partidos políticos en España*. Barcelona: Labor.

Linde Paniagua, E. y Herrero Lera, M. (1978). El Referéndum: de las Leyes Fundamentales al Anteproyecto de Constitución. *Revista de estudios políticos*, 1, 87-106.

Linz, J. et al. (1981). *Informe FOESSA: Informe sociológico sobre el cambio político en España (1975-1981)*. Madrid: Fundación FOESSA.

López Aguilar, J. F. (1999). Transición política y proceso constituyente. En Balaguer Callejón, F. et al., *Derecho Constitucional*, Vol. I. Madrid: Tecnos.

López Nieto, L. (1992). Las elecciones de la transición. En Cotarelo, R. (Comp.), *Transición política y consolidación democrática* (pp. 77-104). Madrid: CIS.

Lucas Verdú, P. (1976). *La octava Ley fundamental. Crítica jurídico-política de la reforma*

Suárez. Madrid: Tecnos.

Powell, C. T. (1994). La dimensión exterior de la transición política española. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* , 18, 79-116.

Ramírez Jiménez, M. (1990). Reflexiones sobre la transición española a la Democracia. *Revista de Derecho político* , 31, 9-26.

Rodríguez Díaz, A. (1989). *Transición política y consolidación democrática* , Madrid: CIS.

Torres Del Moral, A. (1998). *Principios de Derecho Constitucional Español* . Madrid: Universidad Complutense.

Vidal Prado, C. (1995). *El sistema electoral español. Una propuesta de reforma* . Granada: Impredisur.

---

## FOOTNOTES

---

1

No cabe duda que en cierta medida la «pretransición» se inició dentro del mismo régimen, y «de ahí que los tímidos intentos de un cierto aperturismo provinieran fundamentalmente de la contradictoria convivencia interna de los que se sentían cercanos o pertenecían a las fuerzas franquistas» (Burguera Ameave, 2015, p. 222).

---

2

De hecho, las «familias» políticas dan cierta imagen de tolerancia a un régimen autoritario, pero más que debilitarlo lo fortalecen (Linde Paniagua, 1979, pp. 95-96).

---

3

Franco encontró al final de su vida la oposición de la Iglesia, materializada en las reticencias del Vaticano al régimen y la postura de algunos obispos españoles. En el seno de la Administración de Justicia se crea la asociación Justicia Democrática. En el Ejército, aunque poco numerosos, aparecen los «umedos» o integrantes de UMD.

---

4

Hasta 1973 Franco asumió conjuntamente la Jefatura del Estado y la Presidencia del Gobierno. En esta fecha separó los cargos, designando Presidente, mediante propuesta en terna del Consejo del Reino, a Carrero Blanco. Los otros dos nombres eran José Solís Ruiz y José García Hernández.

---

5

«Y después de Franco ¿qué? Aquella repetida pregunta se iba haciendo más acuciante con el transcurso de los años. Algunos dieron y muchos celebraron sutiles e ingeniosas respuestas que, ni en su agudeza de fondo ni en su feliz expresión, significaban nada para tantos españoles cuya inquietud, implícita en la pregunta, no se traducían en «¿qué hacer para que el sistema subsista?», sino en «¿qué hacer para una plena transformación del sistema al menor coste social?» (Lavilla Alsina, 2018, p. 20).

---

6

La naturaleza de los cambios políticos ocurridos en España durante la transición política, la conforman, en opinión de Rodríguez Díaz (1989), como uno de los «ejemplos históricos más interesantes» de modelo transaccional o de “transición vía transacción”. El carácter pacífico del proceso, el importante grado de pacto entre las elites políticas y la activación desde el propio régimen autoritario de la transición, constituyen las características más destacadas de este modelo (Rodríguez Díaz, 1989, pp. 53 y ss.). Además, hay que tener en cuenta que «la democracia actual es el único régimen español de este siglo que no ha pedido responsabilidades jurídicas y políticas a los mandatarios del régimen anterior» (Aguilar Fernández, 2002, p.150).

---

7

Manuel Fraga fue, en el primer Gobierno de la Monarquía, Vicepresidente Segundo y Ministro de la Gobernación. Señala Del Águila que «en aquel momento la reforma necesitaba de los continuistas y su plácet en otro sentido: como mecanismo de legitimación» (Del Águila, 1982, p. 104).

---

8

El Rey gozaba de las mismas atribuciones que la legislación otorgaba al anterior Jefe del Estado, con la excepción de las prerrogativas establecidas en las Leyes de 30 de enero de 1938 y de 8 de agosto de 1939, y los artículos sexto y decimotercero de la Ley de Sucesión, pues constituían atribuciones excepcionales, exclusivas y vitalicias, del General Franco. Abundante es la bibliografía sobre el relevante papel del Rey durante la transición, entre otras puede consultarse Bernecker (1996).

---

9

No cabe ninguna duda que, en ese momento de nuestra historia, esencial era el reconocimiento que España iba a tener en los países de nuestro entorno, de ahí la trascendencia del primer viaje del Rey como Jefe de Estado. Vid. al respecto Powell (1994).

---

10

Cierto es que no existe un claro acuerdo sobre el inicio y la duración de la transición. Vid por todos, el interesante artículo de Ramírez Jiménez (1990).

---

11

Desde la aprobación de la LRP, la doctrina la ha calificado de «Ley puente», ya que, dictada desde la legalidad del régimen franquista, constituyó la puerta que dio paso a un sistema democrático (De Esteban y López Guerra, 1977, p. 350).

---

12

También la LRP recibió críticas porque no establecía ningún tipo de cláusula derogatoria. Tampoco se publicaron las modificaciones que la nueva Ley efectuaba sobre las demás Leyes Fundamentales. En nuestra opinión esta última operación hubiera sido inviable jurídicamente. Además, hubiera puesto en grave peligro el futuro de la opción reformista emprendida por el Presidente Suárez, puesto que se hubiera hecho patente una realidad que no interesaba incidir, que los principios recogidos en la LRP «destruían» todos los cimientos del régimen diseñado durante la Dictadura.

---

13

Señala Cascajo que «sobre la  [Ley 1/1977, de 4 de enero](#), para la Reforma Política como pieza jurídica clave de la Transición han surgido muy distintas fuentes de conocimiento que, a mi juicio, están lejos de agotarse. Unos quisieron ver una especie de ley de auto-ruptura o de auto-reorientación. Otros la calificaron de reforma tácita como sustitución de la precedente legitimidad. Se la denominó también Ley puente o Ley bifronte o Ley como mera convocatoria de Cortes, con un mínimo normativo para el cambio» (Cascajo Castro, 2018, p. 33).

---

14

Esta facultad compete al Jefe de Estado en virtud del art. 7.I de la Ley Constitutiva de Cortes de 17 de julio de 1942, modificada por la Ley Orgánica del Estado de 1967, y el art. 4.2 de la Ley Orgánica del Consejo del Reino 48/1967, de 22 de julio. «El referéndum *praeter constitucional* no es sino la consecuencia obligada que ponía en manos del nuevo titular de la Jefatura del Estado unos poderes excepcionales con los que poder salir, en último término, de la situación que el régimen anterior había creado» (Linde Paniagua y Herrero Lera, 1978, p. 90).

---

15

Lucas Verdú entiende que fueron dos las concesiones a los procuradores inmovilistas, la

exclusión del Preámbulo y la publicación íntegra del dictamen del Consejo Nacional del Movimiento (Lucas Verdú, 1976, p. 96).

---

16

El procedimiento fue modificado para la ocasión por la Presidencia de la Cámara, que ostentaba Torcuato Fernández-Miranda.

---

17

Reglamento de las Cortes Españolas de 15 de noviembre de 1971.

---

18

El Estatuto jurídico del derecho de asociación de 1974, había estado precedido por dos Anteproyectos de Ley, el primero inspirado por Solís, como Ministro Secretario General del Movimiento y el segundo, que sustituye al anterior, presentado por Fernández-Miranda.

---

19

Algunos intelectuales y miembros de la élite dirigente utilizaron la vía de la creación de las sociedades mercantiles para constituir grupos de influencia cultural y política (López Nieto, 1992, pp. 83 y 84).

---

20

Mientras tanto, algunas organizaciones de izquierda, especialmente el Partido Socialista Popular y el Partido Comunista, habían formado, en 1974, la Junta Democrática de España. Y, un año más tarde se constituyó la Plataforma de Convergencia Democrática, integrada por el Partido Socialista y la Izquierda Democrática. En 1976 las dos organizaciones se unieron, fundando Coordinación Democrática, con el objeto de presentar un frente fortalecido, en oposición al régimen autoritario que se mantenía en el poder, a pesar del agotamiento al que había llegado.

---

21

El objeto fue excluir al PCE en el proceso de reforma. Incluso el Rey en las declaraciones reproducidas en el *Newsweek* parecía inclinarse por un cambio democrático, desde el poder, sin la participación del PCE (Torres del Moral, 1998, p. 34).

---

La decisión del Presidente Suárez de legalizar al PC ha sido objeto de escritos de diferente naturaleza. El periodista Joaquín Bardavío, que ha escrito varios libros acerca de la transición, publicó en 1980, *Sábado Santo Rojo*, en el que se narran los avatares políticos de dicho proceso.

---

El artículo 1.º del [Decreto-Ley 20/1977](#), suponía su provisionalidad, al declarar que su objeto era «regular las primeras elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado». No obstante, las previsiones de la Disposición Transitoria octava, tres, de la Constitución, permitieron que el Decreto-Ley citado fuera de aplicación en las elecciones generales de 1979 y 1982.

---

Sobre la elaboración de este Decreto Ley véase Alzaga Villaamil, 2018, pp. 161-206. Señala Alzaga que a comienzos de 1974 el Director del Instituto de Estudios Administrativos, a la sazón Juan Antonio Ortega Díaz Ambrona, encargó a Oscar Alzaga la coordinación de un equipo de trabajo para elaborar «un informe escrito sobre las garantías que debería reunir una Ley electoral para que la oposición democrática aceptara acudir a unas posibles futuras elecciones tanto locales como a Cortes» (Alzaga, 2018, p. 161). Dicho informe, que además contenía «un borrador de proyecto de ley dotado de 107 artículos, más cuatro disposiciones finales» (Alzaga, 2018, p. 162), fue utilizado a comienzos de 1975 por el equipo del Ministerio de la Gobernación, siendo Ministro Manuel Fraga, y se procedió a elaborar un borrador que «sirvió de base a trabajos sucesivos y, sobre todo, del equipo del Ministerio de Justicia, cuyo titular Landelino Lavilla, redactó el Decreto Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, que asumió la práctica totalidad de las garantías requeridas» (Alzaga, 2018, p. 163).

---

El apartado IV del Preámbulo del Decreto-Ley 20/1977 admite la importante corrección que la fórmula hace al sistema al afirmar que «el sistema electoral para el Congreso se inspira en criterios de representación territorial...». Del mismo modo reconoce que la regla D'Hondt y la barrera electoral del tres por cierto constituyen «un poderoso corrector del excesivo fraccionamiento de las representaciones parlamentarias».

---

Ningún partido superaba la cifra de doscientos mil, y muchos estaban muy lejos de alcanzarla. La falta de afiliación, tendencia que se generaliza en Europa, se ve acentuada en España, debido a la ruptura de pluralismo durante la época franquista, y a la tardía reconstrucción de los partidos. Algunos autores consideran que los partidos actuales constituyen «partidos de electores», pues su poder y los triunfos electorales se fundamentan en electores no afiliados,

simpatizantes que incluso hacen propaganda del partido y proclaman el sentido de su voto: Cfr. Cotarelo (1992, pp. 301-303).

---

27

La UCD fue la fuerza más votada consiguiendo 165 escaños de los 350 que componen el Congreso de los Diputados. El PSOE recibió 118 escaños, conformándose como primer partido de la oposición. A continuación, el PCE recibió 20 escaños y Alianza popular (AP), que defendía el continuismo del régimen franquista, 16 escaños. El resto de los escaños correspondieron a formaciones nacionalistas e independientes. Las primeras elecciones estuvieron rodeadas, no cabe duda, de circunstancias excepcionales, con una fuerte movilización popular y una alta participación y con unos «resultados un tanto sorprendentes, sobre todo por el triunfo de una formación de carácter centrista, infrecuente en la historia política española, seguida del PSOE y a gran distancia del PCE-PSUC, en contra de algunos pronósticos» (Aguilera De Prat, 1988, p. 141).

---

28

«Las críticas al Parlamento añoran tiempos mejores y atribuyen, según algunos como fenómeno fundamentalmente español, una falta de representatividad, una falta de protagonismo, una ineficacia y un descrédito particularmente acentuados del Parlamento. Se añoran incluso las Cortes de la Transición a la democracia y la labor que desarrollaron en la fase de elaboración y desarrollo de la Constitución, al mismo tiempo que se cuestiona y se deslegitima la Transición misma» (Astarloa Huarte-Mendicoa, 2017, p. 23).

---

29

Resulta irregular que una Asamblea, que se presupone constituyente, no sea convocada con esta naturaleza, también lo es una Asamblea constituyente formada por dos Cámaras. «Se pretendió, pues, desde el inicio del proceso constituyente, que la futura Constitución obtuviera un amplio consenso, producto de la participación en el proceso de todos los grupos políticos representados en el parlamento, de manera que no fuese la Constitución de una mayoría, sino la Constitución de todos» (Aragón Reyes, 2018, p. 39).