
LA REFORMA DE LA LEY ELECTORAL: RESPUESTA AL PROFESOR NOHLEN

Jorge de Esteban

En el número anterior de esta revista ha aparecido una nota del doctor Dieter Nohlen, profesor alemán que, debido a su conocimiento del castellano y de la temática electoral¹, cobró cierta notoriedad hace unos años en España, al venir invitado por el CITEP a fin de asesorarnos en esta materia en los momentos en que se iba a elaborar el Decreto-Ley electoral de marzo de 1977.

En efecto, nadie puede negar que tuviese un cierto protagonismo en el Congreso organizado por dicha institución en 1977, pero ello no significa que su opinión sea fundamental en todo intento de reforma electoral en España. Su punto de vista, vaya esto por delante, como el de cualquier otro especialista español o extranjero, puede ser probablemente valioso, pero no es absolutamente indispensable. De ahí que los organizadores del Curso sobre cuestiones electorales, celebrado el pasado verano en Santander, no consideraran totalmente imprescindible su presencia en el mismo. Pero parece ser que no es ésta la opinión de nuestro autor y, en consecuencia, así parece señalarlo en su nota «La reforma de la ley electoral: pautas para una discusión», a la que me refiero.

En este trabajo, utilizándome como *bouc émissaire*, parece pasar factura del imperdonable olvido de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, de Santander. Entra dentro, pues, de la lógica que me vea obligado a responderle en estas páginas, a fin de defenderme de las imputaciones que me lanza injustamente y que, debido a su probable despiste, no son probablemente dolosas.

¹ En efecto, acaba de aparecer en castellano su valiosa obra *Sistemas electorales comparados*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

Así, teniendo como pretexto la reseña que se hizo de ese curso —en especial, «lo que se decía que dijo Fraga»— y unos artículos míos, aparecido todo ello en el periódico *El País*, ha construido su absurda invectiva. Utiliza para ello técnicas propias de la liturgia hispánica de las oposiciones a cátedra, esto es, las míticas *trincas*, en lugar de atenerse a los cánones que la ciencia alemana ha construido pacientemente a lo largo de siglos. De este modo, mezclando opiniones de varios autores (¿cuáles?), la reseña periodística de lo que se dice que dijo Fraga (es decir, fuente de segunda mano y, por tanto, no fiable), y especialmente mis artículos, ha construido una crítica general, a modo de *totum revolutum*, de la que yo soy el principal afectado. No tengo, por tanto, más remedio que darme por aludido cuando afirma que en estos trabajos:

- se aluden problemas que *no* son propios de la ley electoral (pág. 137);
- se cometen errores técnicos (pág. 137);
- y se concluye que las opiniones de los especialistas le parecen más débiles técnicamente que la ley que se pretende reformar (pág. 137).

En cuanto a lo que a mí concierne, debo decir sobre la primera imputación que en mis artículos, como podrá comprobar el lector, yo no aludo más que a problemas propios de una ley electoral, y más concretamente a demostrar, por un lado, que el Decreto-Ley de 1977 ya no se encuentra vigente, al haber agotado ya su finalidad, y, por otro, que es necesario su reforma, debido a las insuficiencias técnicas que poseen gran número de sus preceptos relativos a la mecánica estrictamente electoral. La experiencia personal que he logrado adquirir en tanto que miembro de la Junta Provincial Electoral de Madrid, en las elecciones del 15 de junio de 1977, y de la Junta Electoral Central, en las del 1 de marzo de 1979, me ha hecho reivindicar la necesidad de una reforma técnica total de la normativa electoral utilizada hasta ahora.

Por consiguiente, no entiendo la razón de que el profesor Nohlen me impute que en mis artículos se incluyan temas *no* propios de una ley electoral, puesto que en ellos no hablo para nada, como él sostiene, de temas como:

- el abstencionismo;
- los conflictos y divisiones de los partidos;
- las dificultades para establecer un régimen económico y político viable para las comunidades autónomas;
- la influencia del sistema electoral sobre el sistema de partidos (pág. 136).

Me temo, pues, que o no ha leído con atención mis artículos o su conocimiento de la lengua castellana le ha jugado una mala partida. Por consiguiente, voy a excusar estas imputaciones concretas, así como otras más fantasmagóricas que formula en su trabajo, para pasar a ocuparme de los tres temas que sí abordé en mis artículos y que le han dado pie para entablar una discusión que yo no rehúyo, pero que deseo mantener estrictamente en el terreno científico.

El primero de estos temas es el que se refiere al Senado. Nohlen sostiene que el tema de la reforma del Senado no es materia de ley electoral (pág. 138). Por

supuesto, en eso tiene razón. Pero es que yo no hablo para nada de la reforma del Senado, porque para ello sería necesario reformar la Constitución. Yo me ocupo simplemente de plantear el tema de la clarificación de la fórmula electoral de esta Cámara ante el silencio de la norma fundamental. Por lo tanto, no viene a cuento ni su diatriba ni su pregunta, ya que es un tema que me desborda y que es de la absoluta responsabilidad de los constituyentes. Mi objetivo no consistía más que en proponer una fórmula electoral más justa de la que ha estado vigente en el Senado hasta ahora. Pero precisamente de esta propuesta no comenta nada el profesor Nohlen.

En segundo lugar, se me imputa la afirmación de que el método de D'Hondt «favorece la existencia de grandes partidos o coaliciones». Ahora sí da en la diana el profesor alemán, porque eso es lo que escribí y eso es lo que sigo sosteniendo todavía². Claro que tengo motivos justificados para opinar así, en base a dos buenas razones. De entrada, porque no es una opinión insólita, sino que es la que mayoritariamente mantienen los tratadistas nacionales y extranjeros³. Y, en segundo lugar, porque los resultados de las dos elecciones generales celebradas hasta ahora en España así lo demuestran. Limitándonos a las últimas, cualquiera que examine el tema comprobará que un escaño de UCD significó 37.313 votos; uno del PSOE, 45.205. Mientras que un escaño del PCE costó 84.282 votos; uno de CD, 114.847, y, finalmente, uno de UN, 378.000 votos.

Lo cual quiere decir que los partidos más fuertes —UCD y PSOE— se vieron favorecidos por este sistema en mayor medida que si se hubiera adoptado un sistema de distribución de restos. La conclusión, en definitiva, no es otra que el método de D'Hondt favorece a los partidos más fuertes y mejor implantados, aunque, evidentemente, habría que tener también en cuenta otros datos, como la amplitud de la circunscripción, la tradición cultural política, el número de partidos, el grado de estabilidad del sistema de partidos, etc. De ahí que cuando Nohlen señala que mi opinión falla cuando se considera el caso alemán, lo determinante no debía ser atacar mi opinión —mayoritariamente compartida—, sino analizar con dedicación el caso alemán para averiguar por qué ese supuesto no confirma la regla.

Por último, el tema de las relaciones entre partidos nacionales y partidos regionales. Nohlen no sólo me imputa a mí, sino también a Fraga, e incluso a Sartori, la ignorancia de que en los países descentralizados existe una doble dimensión de competencias de partidos a nivel horizontal (partidos nacionales) y a nivel vertical (partidos regionales). Me temo que aquí Nohlen reincide nuevamente en su des-

² Cfr. J. de ESTEBAN, L. LÓPEZ GUERRA, J. GARCÍA MORILLO y P. PÉREZ TREMPs, *El régimen constitucional español*, Barcelona: Labor, 1980, pág. 21; y J. de ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, *Las elecciones legislativas del 1 de marzo de 1979*, Madrid: CIS, 1979, pág. 38. (Aportación de M. SATRÚSTEGUI.)

³ Entre los nacionales, sostiene este criterio, por ejemplo, J. SANTAMARÍA en "Los partidos políticos en la Constitución española", varios autores, *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*, México: UNAM, 1979, pág. 198, y A. de BLAS GUERRERO y J. C. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, en R. GARCÍA COTARELO (comp.), *Introducción a la teoría del Estado*, Barcelona: Teide, 1981, pág. 196. Entre los extranjeros, ver, por ejemplo, J. GEORGEL, G. H. HAND y Ch. SASSE, *Les régimes électoraux dans la Communauté européenne*, Paris: Ed. Cujas, 1979, pág. 30, aplicado al caso de Bélgica, y pág. 267, aplicado al caso de Holanda; y D. W. RAE, *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*, Madrid: CITEP, 1977, págs. 31 y 99.

piste, porque no sólo tengo presente tal fenómeno, sino que incluso, como todo español consciente y responsable, lo sufro. En mis artículos mantenía, efectivamente, la conveniencia de establecer un 10 por 100 de correctivo-barrera para evitar la llegada a las Cortes de partidos regionales, nacidos artificialmente; pero ello no implicaba —como se puede demostrar fácilmente— que tal cifra no respetase a los partidos regionales de amplia raigambre en comunidades autónomas como la vasca o la catalana.

De ahí que, admitiendo estos supuestos concretos, mantuviese y sigo manteniendo la conveniencia de establecer tal correctivo para evitar la fragmentación regional de las Cortes Generales, y que en gran parte es consecuencia del peculiar sistema de acceso a las autonomías que contempla nuestra Constitución ⁴. No es extraño que el nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados haya adoptado también una orientación parecida, a fin de evitar la creación de grupos parlamentarios basados en partidos de ese tipo ⁵. Imputar, como hace Nohlen, que el creciente abstencionismo en España pudiera ser consecuencia de tales medidas, o que las mismas irían en contra del mandato constitucional de la representación proporcional, es una afirmación peregrina que sólo se explica por la condición de extranjero de mi aristarco de turno.

Para terminar, debo decir que, en mi opinión, su artículo no aporta nada en especial a la actual polémica española sobre la legislación electoral, debido tanto a la pobreza de sus «pautas mínimas para un reforma electoral» como, probablemente también, al hecho de que, como él mismo confiesa, España sigue siendo para él «un enigma histórico».

⁴ Véase J. de ESTEBAN, "Constitución española y Constituciones extranjeras", en varios autores, *Estado y sector público en España*, Madrid: Fundación del Hogar del Empleado, 1981, págs. 18 y 19.

⁵ Ver el artículo 23 del nuevo Reglamento del Congreso de los diputados.

CRITICA DE LIBROS