
La dinàmica coalicional en règims parlamentaris: Alemanya, Països Baixos i Bèlgica

PID_00271353

Patricia Otero Felipe
Leticia M. Ruiz Rodríguez

Temps mínim de dedicació recomanat: 5 hores



**Patricia Otero Felipe**

Professora contractada doctora a la Universitat de Burgos, on imparteix classes de Política comparada i de Mètodes de recerca en ciència política. Les seves línies de recerca se centren en la política comparada, l'estudi dels partits i sistemes de partits, el comportament polític i electoral i els processos de representació política. Amb aquesta temàtica és autora de diversos capítols de llibres i articles científics.

**Leticia M. Ruiz Rodríguez**

Professora titular en la Facultat de Ciències Polítiques i Sociologia de la Universitat Complutense de Madrid. Imparteix classes de Política comparada i de Sistemes polítics comparats. El seu àmbit de recerca són les institucions polítiques, a més dels partits i sistemes de partits. Sobre aquests temes és autora i editora de diversos llibres i articles publicats en revistes científiques.

L'encàrrec i la creació d'aquest recurs d'aprenentatge UOC han estat coordinats pel professor: Mikel Barreda Díez (2020)

Primera edició: febrer 2020
© Patricia Otero Felipe, Leticia M. Ruiz Rodríguez
Tots els drets reservats
© d'aquesta edició, FUOC, 2020
Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona
Realització editorial: FUOC

Cap part d'aquesta publicació, incloent-hi el disseny general i la coberta, no pot ser copiada, reproduïda, emmagatzemada o transmesa de cap manera ni per cap mitjà, tant si és elèctric com químic, mecànic, òptic, de gravació, de fotocòpia o per altres mètodes, sense l'autorització prèvia per escrit dels titulars dels drets.

Índex

Introducció.....	5
Objectius.....	7
1. Context històric d'Alemanya, els Països Baixos i Bèlgica.....	9
1.1. El camí alemany fins a la seva (re)unificació	9
1.2. Evolució històrica de dos països veïns	11
2. L'organització territorial d'Alemanya: el model federal.....	13
3. L'organització territorial dels Països Baixos i Bèlgica.....	17
3.1. Els Països Baixos: un Estat unitari descentralitzat	17
3.2. El progressiu i complicat procés de federalització belga	19
4. La República parlamentària d'Alemanya.....	25
4.1. La Presidència de la República Federal d'Alemanya	25
4.2. El Canceller federal a Alemanya	26
4.3. El Poder legislatiu a Alemanya	27
5. La monarquia parlamentària dels Països Baixos i Bèlgica.....	29
5.1. El paper del Monarca als Països Baixos i Bèlgica	29
5.2. El procés de conformació del Govern i la figura del Primer ministre als Països Baixos i a Bèlgica	30
5.3. El Parlament als Països Baixos i Bèlgica	32
6. El sistema electoral mixt alemany.....	35
7. La proporcionalitat del sistema electoral holandès i belga....	38
7.1. El sistema electoral dels Països Baixos	38
7.2. El sistema electoral de Bèlgica	41
8. Sistema de partits i eleccions a Alemanya.....	44
9. Multipartidisme a Bèlgica i Holanda.....	49
9.1. Sistema de partits, partits i eleccions als Països Baixos	49
9.2. El multipartidisme de Bèlgica	54
10. A manera de conclusió: parlamentarisme, multipartidisme i coalicions en els casos analitzats.....	61
Bibliografia.....	63

Introducció

En aquest mòdul s'analitza el funcionament del parlamentarisme a partir de l'estudi de tres sistemes polítics que han adoptat aquesta forma de govern. L'objectiu és estudiar les dues modalitats que pot adquirir el parlamentarisme: la república parlamentària (Alemanya) i la monarquia parlamentària (Països Baixos i Bèlgica).

Des del punt de vista de la seva grandària, capacitat econòmica, estructura social i trajectòria històrica, hi ha importants diferències entre Alemanya i els Països Baixos i Bèlgica. Però, si s'atén la seva dinàmica institucional, la comparació d'aquests tres règims parlamentaris instal·lats en democràcies consolidades permet veure les variacions d'aquesta forma de govern.

Un dels aspectes que ocuparà part de l'atenció del mòdul és la conformació de la **Prefectura de l'Estat**, que constitueix una de les principals diferències entre les monarquies parlamentàries i les repúbliques parlamentàries. En tots dos casos, el Cap de l'Estat té únicament poders simbòlics. No obstant això, en una república parlamentària, com l'alemanya, la Prefectura de l'Estat recau en el President de la República, que és una figura electa. Mentre que en les monarquies parlamentàries, com la belga i l'holandesa, el Rei accedeix a la condició de Cap d'Estat per la seva pertinença a una dinastia específica i de forma hereditària.

D'altra banda, amb l'estudi dels tres casos esmentats, es mostrarà que tant el parlamentarisme republicà com les monarquies parlamentàries estan organitzats entorn d'un **Parlament** dipositari de les funcions legislatives i de representació. Aquest Parlament és elegit de forma directa pels ciutadans i d'aquest emana el poder executiu, al qual, per altra banda, controla en la seva tasca de govern. Al llarg del mòdul coneixerem les similituds i diferències en l'organització del Poder legislatiu i també dels seus respectius sistemes electorals, a més del seu impacte en el sistema de partits. Sobre aquest tema, els tres països que s'estudien en aquest mòdul tenen com a tret comú l'elevada fragmentació dels seus sistemes de partits. Això els obliga a formar Governos de coalició. En el cas d'Alemanya, es formen aquest tipus de Governos amb freqüència i solen estar integrats solament per dos partits. Mentre que en el cas d'Holanda i Bèlgica es produeixen de manera ininterrompuda des de fa dècades i amb un alt nombre d'integrants en cadascuna d'aquestes coalicions. A més, com es veurà, les coalicions de Govern no sempre estan integrades per

partits propers entre si. Per aquest motiu l'exercici de construcció de compromisos de govern i la durada d'aquestes coalicions constitueix un repte per als tres països dels quals ens ocupem a continuació.

A més, en el mòdul s'abordarà la manera com el **federalisme** s'ha adaptat a Alemanya i a Bèlgica. En el cas alemany, es tracta de l'Estat federal més gran d'Europa i compta amb un perfeccionat sistema de repartiment de competències entre el poder federal i el dels estats federats. Quant a Bèlgica, tindrem oportunitat de conèixer el funcionament del federalisme dins d'un Estat petit, sotmès a importants friccions internes i encara en procés d'institucionalització. Bèlgica, que fins l'any 1993 era caracteritzat per la seva Constitució com a Estat unitari, ha experimentat en poc més de dues dècades un procés gradual de descentralització, que s'ha accelerat en els últims temps fins a esdevenir un Estat federal. Fruit d'aquest procés, l'actual federalisme belga gestiona una complexa fórmula de repartiment de competències encara en construcció, motiu de la inestabilitat política a l'interior del país.

A continuació, s'analitzen els tres sistemes polítics. En l'apartat següent s'ofereix una contextualització històrica. Després d'això, els successius apartats explicaran l'organització territorial, posant especial èmfasi en els casos belga i alemany, i també en la forma de govern i organització del Parlament, el sistema electoral i el sistema de partits dels tres casos.

Objectius

Al final del mòdul els estudiants seran capaços de:

- 1.** Conèixer les dues modalitats que pot adquirir el parlamentarisme: la república parlamentària (Alemanya) i la monarquia parlamentària (Països Baixos i Bèlgica).
- 2.** Entendre el procés de federalització de Bèlgica i el seu funcionament, a més de conèixer el funcionament del federalisme alemany.
- 3.** Reflexionar sobre les conseqüències d'un multipartidisme accentuat sobre la conformació de Governos de coalició.
- 4.** Familiaritzar-se amb els esdeveniments més destacats de la història d'Alemanya i algunes fites de la trajectòria de Bèlgica i dels Països Baixos.

1. Context històric d'Alemanya, els Països Baixos i Bèlgica

1.1. El camí alemany fins a la seva (re)unificació

A ningú se li escapa que Alemanya ha tingut una història convulsa. En poc més d'un segle ha viscut importants transformacions en la seva organització politicoinstitucional. Entre 1871 i 1918 Alemanya es va constituir com a imperi després de la unificació dels seus territoris amb un format de monarquia constitucional no parlamentària. El Cap de l'Estat era l'emperador, el Primer ministre era nomenat per aquest, i el Congrés Imperial, si bé era elegit per sufragi universal, tenia poques competències. Tres emperadors es van succeir en aquest període: Guillem I, Frederic III i Guillem II, fins que el règim es va parlamentaritzar l'any 1918, en portes del procés revolucionari que portaria a l'abdicació del Rei.

Des de 1919 fins a 1933 va tenir lloc la denominada **República de Weimar**. Després de l'esgotament del model de Constitució de 1881 i el col·lapse de la monarquia, hi havia el repte de controlar la revolució espartaquista-comunista, alhora que es produïa l'infortuni d'acceptar el tractat de pau després de la derrota d'Alemanya en la Primera Guerra Mundial, que incloïa clàusules financeres, reparacions de guerra i desarmament militar en un país que havia viscut una ingent pèrdua d'habitants. En aquest context, es va crear un Govern provisional amb el Partit Socialdemòcrata (SPD) i es va convocar una Assembla Constituent en la qual la coalició de Weimar era la força majoritària (SPD, Zentrum i Partit Democràtic Alemany). La Constitució de Weimar de 1919 va establir per primera vegada una democràcia a Alemanya i la sobirania popular, a diferència de l'anterior poder autoritari que posseïa el *Kaiser* (emperador). A més, es va instaurar un règim semipresidencialista en què el President era elegit per sufragi universal directe amb dues voltes, tenia plens poders i en situacions excepcionals podia destituir el Canceller i dissoldre el Parlament. En combinació amb aquest arranjamnt institucional, la representació proporcional va generar un Parlament molt fragmentat en què alguns partits tenien un component antisistema. Alhora, com a dada positiva, aquesta Constitució passaria a la història per l'àmplia carta de drets i llibertats que preveia.

Al llarg d'aquest període de canvis polítics i mentre tenia lloc la crisi econòmica de la dècada de 1920, es va anar gestant la idea de germanitat en una Alemanya que havia quedat desmembrada pels tractats de pau, a més de la percepció que havia patit una humiliació en el tractament rebut en aquests tractats. Els partits polítics es van anar radicalitzant en un clima d'una elevada polarització que els distribuïa en tres espais ideològics (esquerra, centre i dreta). Al costat d'aquests partits, una organització antisistema, el Partit Nazi (NS-

Lectura recomanada

Sobre el període de Weimar podeu llegir: **Eric D. Weitz** (2019). *La Alemanya de Weimar: presagio y tragedia*. Madrid: Ediciones Turner.

DAP), canalitza progressivament el descontentament. Sota el lideratge d'Adolf Hitler, el **Partit Nazi** va guanyar en diferents eleccions una quota creixent de representació en la Cambra Baixa.

Assolat per la inestabilitat del règim i pressionat per Hitler, el 1933 Hindenburg el nomenaria Cancellier. A partir d'aquest moment Hitler construiria de forma ràpida un paraigua legal que va establir un **règim totalitari** i que liquidava *de facto* la República de Weimar. En pocs mesos es van suspendre els drets polítics, es va orquestrar una persecució de socialistes i comunistes, es va aprovar una llei de capacitació (una llei que concentra els poders a Hitler), es van il·legalitzar els partits i es van crear els camps de concentració. La dictadura totalitària nazi, que va discórrer entre 1933 i 1945, es va caracteritzar per l'absència de divisió de poders i la progressiva concentració de poder entorn d'un partit cartell que superposava càrrecs estatals i de partit. A més, es va establir un fort adoctrinament que incloïa la idea de la superioritat ària, de la germanitat, del racisme i de l'antisemitisme. En l'àmbit domèstic, l'economia estava fortament intervinguda per l'Estat, que controlava la inflació i fomentava la indústria i el consum en un règim autàrquic que buscava la disminució de la desocupació. A l'àrea exterior es va dur a terme una agressiva política expansionista.

Després de la **caiguda del règim nazi**, durant quatre anys (1945-1949) es va produir l'ocupació militar d'Alemanya per part de les potències aliades vencedores de la Segona Guerra Mundial. El 1945 es va dissoldre l'Estat hitlerià i els aliats es van repartir les fronteres de la República de Weimar en quatre zones ocupades per cadascuna de les potències vencedores: el Regne Unit, França, els Estats Units d'Amèrica i la Unió Soviètica. Aviat aquestes quatre zones es reduïrien únicament a dues.

Des de llavors i fins a 1990 Alemanya va romandre en **dos Estats separats (la República Democràtica Alemanya i la República Federal Alemanya)**. En la part de l'RDA, sota la influència soviètica, es confirmaria un règim no democràtic de partit únic (el Partit Socialista Unificat Alemany), sense Estat de Dret i amb una xarxa extensa i permanent política que vigilava qualsevol índex de dissidència en un entorn, d'altra banda, fortament adoctrinat. El 1961, l'RDA va ordenar construir un mur divisor a la ciutat de Berlín, que havia quedat dividida en dues meitats. Amb això se separaven, encara més, les destinacions de les dues Alemanyas.

De manera simultània, en la llavors denominada RFA, s'assentaven les bases d'una república parlamentària que té la seva continuïtat en l'actualitat. Encara que va caldre esperar gairebé mig segle perquè es produís la unificació alemanya, després de la històrica **caiguda del mur de Berlín** el 1989. Dos anys abans ningú no hagués previst aquest esdeveniment (Steininger, 2001).

Des de 1990, Alemanya és una república parlamentària en un país novament unificat que ha absorbit la part de l'RDA en el seu sistema d'organització política.

Això va comportar, entre altres coses, l'adaptació de les estructures burocràtiques, les privatitzacions d'empreses públiques del costat oriental i la inversió de l'Estat per a augmentar la competitivitat i disminuir la desocupació en el costat oriental. Molts reptes per a un país que avui és un dels motors econòmics d'Europa i les posicions polítiques del qual tenen un fort impacte en la destinació de la Unió Europea després de convertir-se en un actor assertiu de la política europea i internacional (Conradt, 2012).

1.2. Evolució històrica de dos països veïns

La història dels **Països Baixos** i de **Bèlgica** no està farcida dels mateixos vaivens polítics que trobem en el cas alemany. Els dos petits països veïns van formar part d'un mateix regne en el passat, encara que en l'actualitat la seva organització política i institucional dista molt d'assemblar-se.

Al segle XVI, els territoris de l'actual Holanda i Bèlgica formaven part del Regne d'Espanya (Imperi de Borgonya-Habsburg) que dirigia l'emperador Carles V. El 1558 es va produir una revolta liderada per William d'Orange contra el catolicisme de Felip II i el 1581 es va proclamar una república independent conformada per la Unió d'Utrecht (inspiració calvinista) i la Unió d'Arràs (se sotmeten a Felip II). Però fins l'any 1684 Espanya no va reconèixer la seva independència. A partir d'aquest moment Holanda i Bèlgica, encara junts sota el regnat de Guillem d'Orange, van viure un període d'esplendor com a potència marítima i colonial. El 1806 es proclama el Regne d'Holanda, un país homogeni en termes lingüístics però dividit en termes religiosos, que es dota de Constitució el 1815. Per la seva banda, els belgues se separaran de forma definitiva el 1830.

Els **Països Baixos**, també coneguts com Holanda per ser les províncies més poblades i importants (Holanda Septentrional i Holanda Meridional) van intentar ser neutrals en les dues guerres mundials. Però en la Segona Guerra Mundial, com també li va passar a Bèlgica, la invasió dels Països Baixos per part d'Alemanya va fer impossible que se'n mantinguessin al marge. L'ocupació alemanya dels Països Baixos va durar gairebé cinc anys. Una vegada finalitzat el conflicte bèl·lic es va produir la independència de les colònies d'ultramar que conservava el país, quedant algunes illes del Carib (Aruba, Curaçao i Sant Martí) com a part d'una mena de federació sota el Regne dels Països Baixos.

Per la seva banda, **Bèlgica** es va constituir com a monarquia independent a partir de la Constitució de 1831 amb Leopold de Saxònia-Coburg com a primer Rei dels belgues. Igual que va succeir al país veí, Bèlgica va viure una èpo-

ca d'expansió colonial en països com ara Congo, Rwanda i Burundi, que va comportar un fort desenvolupament econòmic a Bèlgica. En la segona meitat del segle XIX, el procés d'industrialització va significar el desenvolupament de la part valona, que construïa maquinària pesada i produïa carbó. A més, la regió valona també va ser durant una part del segle XX la regió dominant en termes socials i culturals.

No obstant això, a mitjan anys cinquanta es va invertir la situació i la població flamenca superava la valona en nombre, alhora que la seva indústria pesada entra en declivi. Progressivament la part flamenca es va convertir en la regió més dinàmica del país. Fruit de tot això, comença a créixer un sentiment nacionalista entre els flamencs que es reflecteix i congela en un clivatge territorial i lingüístic en els anys seixanta. A partir de 1970 es van iniciar una sèrie de reformes institucionals descentralitzadores que van culminar en la proclamació, el 1993, de l'Estat federal, sobre el qual després s'ha seguit aprofundint. Aquest procés, com veurem en l'apartat següent, no està conclòs, com tampoc no ha estat exempt de problemes.

Després de la independència dels dos països i amb el pas de les dècades, els destins de tots dos països es van tornar a trobar. La semblança entre els Països Baixos i Bèlgica, juntament amb la similitud d'alguns dels seus problemes, ja que eren països de petita grandària que necessitaven projectar-se i interaccionar més enllà de les seves fronteres, els va portar a impulsar una forma d'integració econòmica. És així com el 1958 es crea, juntament amb Luxemburg, el **Benelux**. Aquesta cooperació econòmica entre els tres països va constituir una de les pedres angulars de l'actual Unió Europea.

2. L'organització territorial d'Alemanya: el model federal

Alemanya compta amb una estructura federal atorgada per la Llei Fonamental de 1949. No obstant això, els antecedents històrics d'aquesta estructura territorial es remunten a l'any 1871, a l'època de l'imperi, quan es va conformar una federació composta de vint-i-cinc estats. L'Administració a la zona occidental de l'Alemanya ocupada entre 1945 i 1949 també va desenvolupar una mena de federació de diversos Estats, alguns dels quals creats amb aquesta finalitat. De manera que, amb l'excepció del centralisme desenvolupat durant el període nazi, el federalisme ja estava arrelat en la història del país quan la Llei Fonamental de 1949 va consagrar aquesta fórmula territorial.

La naturalesa federal d'Alemanya està assentada en l'organització política d'unitats territorials, anomenades *Länder*. Alguns d'aquests *Länder* tenen continuïtat històrica, com és el cas d'algunes de les antigues províncies prussianes, encara que la majoria són creacions recents. Per tant, no sorprenen les enormes variacions en termes de grandària, població i riquesa entre ells. Aquestes diferències es van aguditzar encara més després de la unificació el 1990, la qual cosa ha provocat força conflictes amb relació a la capacitat econòmica i l'aportació de recursos a la Federació.

El país es compon d'un total de setze Estats federats, o *Bundesländer*, com indica la taula 1. Tres d'aquests són ciutats estat o *stadstaaten*: Berlín, Bremen i Hamburg. Cada Estat compta amb la seva pròpia Constitució, subordinada a les directrius de la Llei Fonamental, en què es regula l'existència d'un Poder legislatiu (*Lantag*) i un Poder executiu (*Landesregierung*). Els Estats han tingut molta llibertat en la conformació de l'estructura governamental i electoral, d'aquí l'enorme heterogeneïtat que podem trobar en la configuració de cadascun dels *Länder*. Per exemple, la majoria compta amb legislatures monocamerals, encara que Bavaria va establir al seu dia un sistema bicameral.

Taula 1. Els *Länder* a Alemanya

Länder/capital	Grandària (km²)	Població (milions)	Nombre d'escons en el Bundesrat
Baden-Wutemberg/Stuttgart	13.739	10,89	6
Baviera/Munic	27.114	12,84	6
Berlín/Berlín*	184	3,52	4
Brandenburg/Potsdam*	10.036	2,48	4
Bremen/Bremen	155	0,67	3

* Abans a l'RDA.

Font: Gregory S. Mahler (2019). «Germany». *Comparative Politics. Exploring concepts and institutions across nations*. Colorado: Lynne Rienner.

Länder/capital	Grandària (km²)	Població (milions)	Nombre d'escons en el Bundesrat
Hamburg/Hamburg	287	1,79	3
Hessen/Wiesbaden	8.113	6,18	5
Mecklenburg-Pomerània Occidental/Schwerin*	8.685	1,61	3
Baixa Saxònia/Hannover	18.127	7,78	6
Renània del Nord-Westfàlia/Düsseldorf	13.084	17,87	6
Pomerània Occidental/Magúncia	7.621	4,05	4
Sarre/Sarrebruck	987	1,00	3
Saxònia/Dresden*	6.562	4,08	4
Saxònia-Anhalt/Magdeburg*	9.650	2,24	4
Shleswig-Holstein/Kiel	6.018	2,86	4
Turíngia/Érfurt*	5.983	2,17	4

* Abans a l'RDG.

Font: Gregory S. Mahler (2019). «Germany». *Comparative Politics. Exploring concepts and institutions across nations*. Colorado: Lynne Rienner.

Els **Caps de Govern** de cada Estat són els Primers ministres, excepte a les ciutats estat, que es denomina primer alcalde o alcalde governador. Les ciutats estat es regeixen d'una manera lleugerament diferent, a causa que tenen un doble estatus, com a *Länder* i municipis. La representació de cada territori en la Federació es materialitza en el Senat, o Bundesrat, en què cadascun aporta un membre en funció de la població, que va de 3 a 6 fins a sumar els 69 en total que el conformen.

En la Constitució de 1949 van quedar clarament definides les competències de titularitat federal, deixant la resta sota el control dels Estats federats. Així mateix, es van reconèixer aquelles competències que serien compartides entre la Federació i els Estats, amb la denominació de competències concurrents.

El sistema federal alemany és, per tant, un exemple de **federalisme cooperatiu**, que atorga un gran poder polític als Estats federats, que exerceixen els seus propis poders legislatius, executius i judicials.

Al mateix temps, l'existència de competències compartides enforteix el poder central per a coordinar l'execució de les competències als diferents territoris. Així, s'intenta mitigar les asimetries que es poguessin donar entre els *Länder*, garantint una certa uniformitat entre els drets, els serveis i les obligacions dels ciutadans. És important destacar que tots els *Länder*, independentment de la

seva grandària, gaudeixen de la mateixa capacitat en matèria legislativa. Així doncs, estem davant un federalisme simètric, en què totes les unitats gaudeixen del mateix nivell d'autonomia.

L'article 73 de la Llei Fonamental atorga jurisdicció exclusiva al Govern federal en assumptes de política exterior, ciutadania, moneda, fronteres, carreteres federals, telecomunicacions, empleats federals, drets d'autor i cooperació en assumptes relacionats amb el crim. Els poders residuals dels estats es confereixen en l'article 70, en què s'assenyala el dret dels *Länder* a legislar mentre la Llei Fonamental no ho atorgui a la Federació. Les responsabilitats dels *Länder* inclouen qüestions com ara l'educació (incloses les universitats), l'administració interna, el desenvolupament econòmic regional, el benestar públic i la salut, la cultura, la protecció del medi ambient, l'ordre públic i els assumptes del Govern local. A més, val la pena assenyalar que els *Länder* tenen una gran influència en la formulació de les polítiques federals en nombroses àrees per mitjà del Bundesrat, en què cada Estat té veu en tots els assumptes federals en els quals es consulta, fins i tot en alguns casos es requereix el seu consentiment.

Els articles 72 i 74 assenyalen un llarg llistat de matèries en les quals hi ha poders concurrents, és a dir, assumptes en els quals la legislació serà desenvolupada pels Estats fins que la Federació se'n faci càrrec. Entre aquestes trobem els drets laborals, la regulació de l'educació, el tràfic, els assumptes de salut o els registres civils. La Federació també pot legislar en algunes d'aquestes matèries en cas que fos imprescindible garantir nivells d'igualtat similars a tot l'Estat alemany, assegurant la seva unitat econòmica i jurídica. Aquest arranament es coneix com la clàusula d'«imprescindibilitat» (article 72.2).

Aquest model federal cooperatiu ha estat objecte de diverses reformes. La més important va tenir lloc el 2006 després d'un llarg període de debat i negociacions entre les forces polítiques representades en el Bundesrat i el Bundestag. El consens assolit en la coalició de Govern CDS-CSU amb l'SPD va aconseguir la **reforma constitucional** que va incidir en l'estructura del model federal i en el repartiment de competències entre la Federació i els *Länder*. Els objectius d'aquesta reforma eren diversos: enfortir la legislació fent una distinció més clara de les competències, limitant l'abast del consentiment del Bundesrat, iniciant les reformes financeres i pressupostàries, i enfortint el paper dels Estats en la legislació europea.

Després de la seva aprovació hi va haver dues grans modificacions: l'augment de la transparència i de la claredat sobre com es feia el repartiment de les competències i una major efectivitat en el procediment legislatiu. Quant al primer aspecte, la reforma va ampliar la competència legislativa exclusiva dels *Länder* i es va reduir l'àmbit d'aplicació de la clàusula d'«imprescindibilitat». Es va permetre des d'aquest moment que els estats poguessin tenir normes amb rang de llei diferents a la legislació federal. Per exemple, van prendre més

competències en matèria educativa i van assumir la responsabilitat única en el funcionari públic, mentre que l'Estat federal va adquirir majors competències en medi ambient i en la lluita antiterrorista.

D'altra banda, es va modificar el procediment legislatiu federal per a reduir el percentatge de lleis federals que no podien ser aprovades sense el Bundesrat. La pràctica havia estat fins al moment una tendència a la centralització de les competències legislatives per part de la Federació en detriment dels *Länder*. Aquests, per la seva banda, havien anat augmentant el seu protagonisme en el procediment legislatiu federal, retardant o impeding l'aprovació de lleis federals (*Zustimmungsgesetze*) a causa dels enfrontaments de la Cambra de representació territorial i la Federació, especialment amb Governos de diferent signe polític. Amb la reforma, es va reduir considerablement la influència dels *Länder* en el procediment legislatiu federal d'un 60 a un 30%.

El 2009 es va produir una **segona etapa de reformes**, que no va reajustar tant les responsabilitats entre els *Länder* i el Bundestag, sinó que va abordar el sistema de finances intergovernamentals. Una reforma més recent de la Constitució, aprovada el juny de 2017, va incidir més en el repartiment financer dels *Länder* i de l'Estat. En particular, amb relació a la càrrega financera de la Federació, ara és l'Estat central i no els *Länder* l'encarregat de repartir als estats més pobres, atenent així una demanda sostinguda pels estats més rics. Els estats també van aconseguir un major poder de decisió en certes polítiques regionals. A canvi, la Federació va ampliar competències en matèries educatives, en autopistes i en l'administració dels impostos.

L'**estructura territorial** d'Alemanya es completa amb el nivell local, compost de districtes rurals i ciutats lliures de districte. Per sota d'aquests hi ha els municipis. Encara que les ciutats amb més de 100.000 habitants tenen responsabilitats de municipi i de districte. En termes pràctics, els municipis constitueixen el tercer nivell de govern, en el qual es duen a terme la majoria de les tasques públiques dins dels límits prescrits per les lleis.

L'autogovern local també està garantit constitucionalment, però tant els aranjaments institucionals com l'assignació de competències i el sistema de finançament de les autoritats locals estan dins del rang de responsabilitat dels *Länder*, que els poden regular amb gran autonomia. D'aquesta manera, els governs locals varien considerablement entre els estats. Les funcions en els districtes inclouen les carreteres secundàries, el transport públic, la planificació espacial, la protecció contra incendis, naturalesa i paisatge, els hospitals, les escoles secundàries, etc. Per als municipis, les seves responsabilitats abasten les carreteres locals, la planificació urbana i l'habitatge, el clavegueram, les vies fluvials, l'educació primària, les àrees recreatives i el benestar social i juvenil.

3. L'organització territorial dels Països Baixos i Bèlgica

3.1. Els Països Baixos: un Estat unitari descentralitzat

Des de la seva creació el 1814, el Regne dels Països Baixos ha estat un **Estat unitari i centralitzat**. Una estructura territorial que es manté avui, encara que, igual que altres Estats unitaris, els processos de desconcentració administrativa i descentralització han atorgat gradualment un paper més rellevant als ens subnacionals.

La Constitució de 1983 reconeix en el seu capítol 7 l'existència de províncies, municipis, comunitats d'aigua de domini públic i altres ens públics. Aquesta seria l'estructura bàsica d'**organització territorial**. A aquesta distribució caldria afegir-hi els sis territoris d'ultramar situats al Carib, que formen part del Regne dels Països Baixos i que mantenen vinculació amb els Països Baixos després del procés de descolonització. Tots aquests compten amb la seva pròpia Constitució en el marc dels Estatuts del Regne de 1954. D'aquesta manera, Aruba, Curaçao i Sant Martí gaudeixen d'una àmplia autonomia dels Països Baixos. Per la seva banda, Bonaire, Sant Eustaqui i Saba s'han convertit en «municipis especials» dels Països Baixos. Legalment són «organismes públics» i es regeixen per l'article 134 de la Constitució en lloc de l'article 123. Per tant, no tenen el mateix estatus legal que els municipis. Estan directament connectats al nivell central i no són part del territori de la Unió Europea. Com a principi general, els nivells locals i regionals gaudeixen d'un cert nivell d'autogovern, sempre que respectin la legislació nacional. La idea clau darrere d'aquesta autonomia és que la presa de decisions sigui al més propera possible a la població, però es manté la primacia del poder central, el qual pot intervenir i, fins i tot, suprimir els ens subnacionals.

El país està dividit en dotze **províncies**, que constitueixen el nivell intermedi d'autogovern local en la legislació nacional. En termes d'organització política, cada província consta de tres òrgans: un de legislatiu, anomenat Consell Provincial (Provinciale Staten) i que és elegit cada quatre anys en vot directe i té una composició variable segons la població de la província, entre 39 i 55 membres; un altre executiu, la Junta o Gedeputeerde Statens, que és elegit entre els membres del Consell Provincial i està format entre 3 i 7 membres; i un tercer que està al capdavant de tots dos i que correspon al Comissari del Rei (Commissaris van de Koning), que és nomenat per un període de sis anys pel Rei.

Les províncies als Països Baixos tenen competències limitades. Les principals responsabilitats són el transport, la protecció del medi ambient i la política de la naturalesa, el desenvolupament econòmic regional, la planificació espacial, la recreació, la cultura i el patrimoni i el benestar. A més, estan a càrrec de la supervisió administrativa i financera dels municipis i exerceixen un paper clau en la coordinació vertical. En tot cas, la jerarquia del poder central es manifesta en dos aspectes. D'una banda, en la supervisió de l'autoritat provincial, ja que qualsevol decisió de l'autoritat provincial pot ser anul·lada o suspesa pel Govern quan les decisions són contràries a la llei o els interessos públics. D'altra banda, en la dependència financera, encara que les províncies poden recaptar impostos, estan força limitades en els seus ingressos. La majoria dels recursos els reben del Govern nacional per mitjà del fons provincial.

En el nivell més proper al ciutadà hi ha els **municipis**, amb una organització política que s'assembla força al nivell provincial. A cada municipi hi ha un Consell Municipal (Gemeenteraad o Raad), que és l'òrgan representatiu, la grandària del qual varia entre 9 i 45 membres segons la grandària del municipi. La seva elecció es fa cada quatre anys seguint un sistema proporcional de representació. Una de les seves funcions és elegir els regidors que actuaran com a Poder executiu. La Junta Municipal, College van Burgemeester en Wethouders, és presidida per l'alcalde (*Burgemeester*). Igual que a les províncies, l'alcalde no és elegit, sinó que és nomenat pel Govern central cada sis anys. Per a la designació de l'alcalde es tenen en compte tant criteris polítics, reflectint la coalició del Govern central en aquest moment, com tècnics, en funció de la qualificació i experiència dels candidats. Al llarg dels anys, el procés de fusió municipal ha ocasionat un minvament significatiu en el nombre de municipis, que ha passat de 913 municipis el 1970 a 380 el gener de 2018.

Els processos de descentralització, en particular el 2007 i un més recent el 2015, han augmentat considerablement la gamma de responsabilitats dels municipis. D'aquesta manera, els municipis han adquirit noves funcions en el sector social (atenció de la salut juvenil, atenció a llarg termini i suport laboral per a joves discapacitats). Les tasques municipals inclouen la planificació urbana i de l'ocupació, el benestar social, la salut pública, l'habitatge social, l'ordre públic i la seguretat, les carreteres i el transport públic locals, l'educació primària i secundària, el desenvolupament econòmic local, la cultura i la recreació. Aquest canvi significa que els municipis han assumit tasques importants que el Govern nacional solia dur a terme. Amb la finalitat d'executar aquestes tasques, el Govern nacional també ha donat als municipis una major llibertat per a implementar polítiques d'acord amb les necessitats i preferències locals.

Finalment, en l'estructura territorial del país cal considerar les **comunitats d'aigua de domini públic** o *waterschappen*, uns òrgans que constitueixen la forma més antiga de l'Administració, ja que van ser creats fins i tot abans que el

Govern central. La seva funció és la gestió dels assumptes hídrics (reg, qualitat de l'aigua, drenatge, purificació etc.), que tenen una gran rellevància al país ateses les seves característiques geogràfiques.

3.2. El progressiu i complicat procés de federalització belga

Bèlgica va començar la seva etapa com a país independent el 1830. Es va constituir com un Estat unitari en el qual hi havia dues comunitats diferenciades: la comunitat flamenca al nord i la comunitat valona al sud. En aquest moment, aquesta última era la regió dominant en termes econòmics, culturals i polítics.

En aquest sistema unitari es van disposar tres nivells administratius: el nacional, el provincial i el municipal. L'oposició a l'hegemonia francòfona aviat es va agrupar entorn d'un moviment flamenc que perseguia el reconeixement lingüístic i cultural de la comunitat flamenca, la qual cosa es va aconseguir a les acaballes del segle XIX. L'èxit del **moviment nacionalista flamenc**, també materialitzat en el sorgiment dels primers partits polítics, va anar augmentant durant el segle XX, especialment després de la Segona Guerra Mundial, quan la regió valona va patir un important declivi econòmic. A partir de llavors, l'increment de les demandes d'autonomia va forçar un constant procés de descentralització, que va anar atorgant majors competències i finançament als ens subnacionals (De Winter, 2010).

D'aquesta manera, i al llarg dels últims quaranta anys, Bèlgica ha modificat progressivament la seva estructura territorial per mitjà de diverses reformes fins a arribar a la configuració actual, que va quedar plasmada en la reforma constitucional de 1993. En el text constitucional es denomina el país com «un Estat federal compost de comunitats i regions». Aquest seria el resultat de les tensions persistents entre els valons i els flamencs a l'hora de configurar el país i la solució política per a garantir la unitat de l'Estat.

Bèlgica respon, així, al model federal de *holding together* que sorgeix a partir dels models unitaris i en els quals el procés de federalització es produeix per mantenir l'Estat com a unitat política.

A Bèlgica, fins avui, hi ha hagut sis reformes a l'estructura territorial, que han estat, totes elles, negociades i acordades: 1970, 1980, 1989, 1993, 2001 i 2012-2014.

La primera de les reformes es va dur a terme el 1970 com a resposta a les demandes d'autonomia del moviment polític flamenc. Amb aquest canvi es van reconèixer per primera vegada al país les tres comunitats culturals existents: Flandes, Valònia i la Comunitat germana, situada a l'est de Valònia. A totes elles se'ls van concedir competències, sobretot en matèria cultural i lingüística. La Constitució també preveia diversos mecanismes de repartiment entre les

comunitats per a solucionar conflictes potencials. Per exemple, es va estipular que el Govern nacional havia de tenir el mateix nombre de ministres valons i flamencs. Igualment, es va disposar una distribució separada dels grups al Parlament, o que la legislació lingüística havia de ser aprovada per majories especials de tots dos grups. Així mateix, es va establir un mecanisme per a impedir que hi hagués una proposició de llei que atemptés contra algun dels dos grups lingüístics (Garmendia, 2014).

La segona etapa de reformes va tenir lloc el 1980. Amb aquesta es van crear formalment les regions de Valònia i Flandes, a les quals es va permetre la instauració de Parlaments i Governos. D'altra banda, les comunitats van prendre sota la seva responsabilitat noves competències, més enllà dels assumptes culturals inicialment atorgats, afegint a la seva cartera de tasques qüestions de caràcter social. També es van crear els primers Parlaments i Governos de cada comunitat. En el cas de Flandes, les institucions regionals i comunitàries van ser fusionades en aquest moment.

Entre 1988 i 1989 hi va haver una tercera tanda de reformes, en què es van implementar nombrosos canvis relacionats amb el disseny de Brussel·les com a regió, a la qual es va dotar de Govern i Parlament, en què es va garantir la presència de la minoria neerlandesa. Amb aquestes reformes es van expandir novament les responsabilitats a les regions i a les comunitats que van adquirir competències exclusives. En aquest període es va incrementar la descentralització fiscal per a les regions i les comunitats, augmentant fins al 30% el percentatge de pressupost manejat per aquests ens.

El 1993 es va dur a terme la reforma constitucional assenyalada anteriorment, en la qual, per primera vegada, es va reconèixer Bèlgica com un Estat federal. Els canvis van prosseguir en la dècada posterior. Els acords de Lambert i Lombard, signats el 2001, constitueixen la cinquena reforma de l'estructura territorial del país. Aquests acords van consistir en la transferència de noves matèries a les comunitats i a les regions, entre les quals les qüestions relacionades amb les autoritats locals i la llei provincial, que van passar a ser competència regional. En aquesta fase també es van fer modificacions per a incrementar l'autonomia tributària de les regions, es va canviar la distribució d'escons entre els dos grups lingüístics al Parlament de la regió de Brussel·les i el tipus d'elecció dels Consells Regionals, que seria des d'aquest moment de manera directa.

A l'octubre de 2011 i després d'una llarga crisi institucional per la impossibilitat de formar Govern, es va signar l'«**Acord de la Papallona**». Aquest pacte va introduir importants novetats al federalisme belga entre 2012 i 2014 i constitueix, fins avui, l'última de les grans reformes de l'estructura territorial del país. El pacte va abordar diverses qüestions, per exemple, es van transferir els poders per a canviar l'organització, les competències i el funcionament de les províncies a les regions. Posteriorment, el Parlament flamenc va utilitzar aquests drets per a transferir les responsabilitats provincials a l'àrea de l'esport, la jo-

ventut, el benestar i la cultura en l'àmbit comunitari, un gest que va augmentar encara més la naturalesa asimètrica del federalisme belga. L'últim paquet de reformes va entrar en vigor l'1 de juliol de 2014 i va representar l'expansió de les competències de les regions i comunitats en matèria d'ocupació, prestacions familiars i sanitat, partides en les quals es concentra el major volum de recursos. A més, es van fer passos en l'increment de l'autonomia fiscal de les regions, amb una major cessió d'impostos estatals i transferències per a fer front a les noves responsabilitats competencials. Així mateix, es va dur a terme la **reorganització de la regió de Brussel·les capital**. Però van ser dos els assumptes que més van ocupar la negociació, el primer va ser la divisió de Brussel·les-Hal-Vilvorde (BHV) i el segon, la reforma del Senat.

La primera qüestió, la divisió de Brussel·les-Hal-Vilvorde, va ser un dels focus de la crisi que va impedir la formació de Govern durant el 2010, la qual cosa va posar de manifest les implicacions per al sistema dels conflictes entre les dues principals comunitats. Brussel·les Hal i Vilvorde (BHV) era una circumscripció electoral (a més d'un districte judicial) composta per dinou municipis bilingües que pertanyien a la regió de Brussel·les capital i trenta-cinc a Flandes, dels quals sis estaven a la perifèria de Brussel·les, per la qual cosa gaudien d'un estatus especial per a l'ús del francès, que és predominant, a més d'una certa autonomia educativa i cultural. Aquesta circumscripció està a la província de Brabant, encara que, a diferència d'altres districtes electorals, aquí la divisió provincial no coincideix, ja que la part Hal-Vilvorde (HV) és majoritàriament flamenca, però hi resideixen molts francòfons que tenien opció de votar a partits francòfons i utilitzar el francès amb l'Administració. Aquests mateixos drets van ser reclamats pels flamencs que vivien a la part valona de Brabant i que, quan van ser denegats, es van convertir en un dels punts de major fricció entre els valons i els flamencs. Després d'una llarga negociació, es va arribar a l'acord per la circumscripció electoral, que va quedar dividida en dues. D'una banda, es van agrupar els vint-i-nou municipis que aplicaran la política monolingüe regional flamenca i, per tant, els seus habitants solament podran votar els partits que competeixin en aquesta regió. D'altra banda, es van agrupar els sis municipis restants, en els quals es va concedir un règim lingüístic especial per a l'ús del francès amb l'Administració pública.

El Senat va patir una important transformació amb aquest pacte. Es va reduir el nombre de membres de 71 a 60 i va passar a tenir una elecció indirecta per mitjà de les entitats federades. A partir de 2014, el Parlament flamenc elegeix 29 senadors, el Parlament de Brussel·les 10, l'Assemblea de Valònia 8, la comunitat lingüística de Brussel·les 2 i la comunitat alemanya 1. Els 10 senadors restants són nomenats entre els flamencs (6) i els francòfons (4) a partir dels seus resultats en la Cambra de Representants. Aquesta reforma també va implicar canvis en el seu funcionament i les seves funcions, ara de caràcter més consultiu que legislatiu.

Aquesta llarga evolució en la seva estructura territorial configura un complex Estat federal compost per **tres comunitats lingüístiques**, que són la flamenca, la francesa i l'alemanya; i **tres regions**, que són Valònia, Flandes i Brussel·les capital. En termes geogràfics, les comunitats francesa i flamenca coincideixen aproximadament amb les regions valona (sud) i flamenca (nord), amb la peculiaritat que planteja l'existència de la regió central anomenada Brussel·les capital, on conviuen ambdues comunitats i són idiomes oficials tant el neerlandès com el francès. La comunitat de parla alemanya està dins de Valònia.

Taula 2. Organització federal de Bèlgica

	Regió germanoparlant	Regió francòfona	Regió bilingüe Brussel·les capital	Regió flamenca
Àmbit federal	Autoritat federal			
Àmbit comunitari	Comunitat germanoparlant	Comunitat francoparlant	Comissionats de la comunitat	Comunitat flamenca
Àmbit regional	Regió valona		Regió Brussel·les capital	Regió de Flandes
Àmbit provincial	5 províncies		Brussel·les capital	5 províncies
Àmbit municipal	262 municipis		19 municipis	308 municipis

Font: adaptació de Louis Albrechts i Filip Meuris (2000). *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies. Belgium Regional Development Studies*. Brussel·les: European Commission.

Així doncs, a Brussel·les trobem cinc àmbits de Govern: el federal, el comunitari, el regional, el provincial i el municipal, com indica la taula 2. A més de les Cambres Alta i Baixa, els belgues compten amb **cinc legislatures subnacionals** que pertanyen a les regions i a les comunitats, totes elles elegides cada cinc anys. El primer és el Parlament flamenc, que es compon de 124 membres elegits directament, dels quals 118 ho són per representació proporcional a partir de les llistes de partits en circumscripcions plurinominals de la regió flamenca, i 6 membres elegits a Brussel·les, que participen solament en assumptes comunitaris. En segon lloc trobem el Parlament való, que posseeix 75 membres elegits directament per representació proporcional de les llistes de partits en districtes plurinominals. El Parlament de la Regió de Brussel·les té 89 membres, elegits per representació proporcional de llistes separades de partits francòfons (72) i flamencs (17) en circumscripcions plurinominals. El Parlament de la comunitat francesa compta amb 94 membres elegits indirectament, inclosos els 75 membres del Parlament való i 19 elegits del Parlament de la Regió de Brussel·les. Finalment, el Parlament comunitari de parla alemanya té 25 membres, elegits per representació proporcional de les llistes de partits. Cada regió i cada comunitat tenen un Govern elegit pel Parlament respectiu, que al seu torn elegeix un President (conegut com a Ministre-President a Flandes). A Brussel·les, el Govern té cinc membres, dos de cada grup lingüístic i el President, que pot ser de qualsevol grup.

Per sota de les regions hi ha 10 **províncies** i 589 **municipis** (*municipalities, commune, gemeente, gemeinde*), que depenen de l'àmbit regional. Les províncies tenen una doble funció, ja que són responsables de tots els assumptes d'interès provincial que han estat descentralitzats, i també són autoritats responsables d'implementar les decisions preses per altres àmbits. El repartiment dels municipis varia entre les regions: Valònia en té 262, inclosos 9 municipis de parla alemanya, Brussel·les té 19 municipis i Flandes 308. Cada província compta amb el seu Poder executiu i legislatiu. El Poder legislatiu és el Consell Provincial i està compost per regidors elegits cada sis anys per sufragi universal directe. El nombre de consellers provincials depèn de la població de la província l'1 de gener de l'any anterior a l'elecció. El Consell Provincial elegeix els membres de l'òrgan executiu, a excepció del governador, que és un funcionari designat pel Govern regional corresponent. Un esquema de govern similar es reproduïx en els municipis.

Taula 3. Repartiment de competències en els àmbits de Govern de Bèlgica

Responsabilitat federal	Defensa; sistema legal; finances; seguretat social; salut pública*; política monetària; relacions internacionals*; política econòmica*; energia*; comerç exterior*; agricultura*; ocupació*; transport*; ús d'idiomes*; fiscalitat*; ajuda als països en desenvolupament*.
Responsabilitat de les comunitats	Ús d'idiomes*; cultura; educació i formació*; assumptes relacionats amb la política de salut i assistència a les persones; recerca científica amb relació a les competències comunitàries; relacions internacionals en els assumptes encomanats a les comunitats.
Responsabilitat de les regions	Política urbana i planificació; medi ambient* i política de l'aigua; conservació natural; obres públiques; transport*; comerç exterior*; agricultura i pesca*; energia*; habitatge públic; política econòmica*; ocupació*; impostos*; supervisió de la llei municipal i provincial; recerca científica amb relació a les competències regionals; relacions externes en tots els assumptes encomanats a les regions i la importació, exportació i trànsit d'armes.
Responsabilitat administrativa de les províncies	Implementació de totes les regulacions federals, comunitàries i regionals; assumptes provincials generals; manteniment de la infraestructura; planificació urbana; llançament d'iniciatives en educació, cultura, esport, medicina preventiva i política social**.
Responsabilitat administrativa dels municipis	Manteniment de l'ordre públic; organització de les eleccions; oficina de registre públic; llicència d'obres; manteniment de la infraestructura vial; benestar social; assumptes municipals generals.

* Compartides; ** Transferides a l'àmbit comunitari a Flandes.
Font: Comitè Europeu de les Regions.

La transformació de l'estructura territorial del país s'ha plasmat en el progressiu repartiment de competències entre els diferents àmbits de Govern. Actualment, els poders federals cobreixen tot el que no pertany expressament a les comunitats o regions, com mostra la taula 3. No obstant això, l'Estat federal no té autoritat sobre les competències que hagin estat assignades a les entitats federades. La distribució de competències entre les regions i les comunitats i l'àmbit federal està subjecta a un control judicial per mitjà del Tribunal Federal d'Arbitratge, que pot anul·lar la legislació que contravingui la divisió de poders. A més, el Consell d'Estat assessora sobre la constitucionalitat de la legislació i pot declarar inconstitucionals els actes administratius.

Les comunitats tenen atribuïdes les competències que la Constitució belga denomina «personalitzables», vinculades a l'element lingüístic, com ara la cultura, l'ensenyament o el patrimoni cultural. Les regions, per la seva banda,

responen al model territorial clàssic d'altres Estats descentralitzats, tot i que al començament van assumir competències d'índole més econòmica, però, com s'ha mostrat anteriorment, han anat expandint la seva àrea d'activitat notablement. Així, les regions són responsables dels assumptes territorials (infraestructura, política industrial, etc.), però també dels assumptes laborals i fiscals des de 2014. Les responsabilitats provincials i municipals no estan clarament definides en la legislació i sovint se superposen. Les províncies han desenvolupat responsabilitats en els camps d'educació, infraestructura social i cultural, medi ambient, camins i vies fluvials, salut preventiva, transport, obres públiques, habitatge, etc. Les responsabilitats municipals són molt extenses, cobrint missions atribuïdes per les autoritats superiors i assumptes d'interès municipal.

4. La República parlamentària d'Alemanya

A Alemanya el poder federal s'organitza entorn d'un **Cap d'Estat** amb funcions simbòliques i un **Canceller** amb funcions executives i que, per tant, està al capdavant del Govern.

Aquest sistema polític es va instaurar amb la Llei Fonamental de 1949 en la llavors denominada República Federal Alemanya. A partir de 1990, amb la unificació d'Alemanya, el sistema va ser adoptat en el conjunt del país, tal com estableix el text que ja va passar a denominar-se **Constitució de la República Federal d'Alemanya**.

4.1. La Presidència de la República Federal d'Alemanya

El President de la República Federal d'Alemanya és el **Cap d'Estat**. Durant la República de Weimar (1918-1933) es va produir la traumàtica experiència de bicefàlia derivada d'una Presidència federal forta que competia amb un Primer ministre. Per a prevenir aquesta situació, la Llei Fonamental de 1949 va reduir els poders del President a una **funció simbòlica**, que és la representació de la màxima unitat de la Federació alemanya, i a funcions d'arbitratge (Chuliá, 2007).

A diferència del que succeïa en el passat, en l'actualitat el President de la República no és elegit de forma directa. Per a la seva elecció es conforma un òrgan denominat Assemblea Federal, *Bundesversammlung*, que vota la proposta del partit del Canceller, encara que altres partits també proposen candidats. Per tant, el Canceller nomina el President de la República, malgrat és elegit per aquesta Assemblea Federal que conformen els diputats del Bundestag i un nombre igual de membres elegits pels *Länder*. Aquest òrgan es reuneix el mes de maig de l'any en què finalitza el mandat presidencial i, ja que el seu únic propòsit és aquesta elecció, es dissol després d'aquesta tasca. L'elecció del President federal és per majoria absoluta en les dues primeres votacions o per majoria simple en una tercera votació.

El candidat que sol tenir més probabilitats de sortir elegit President de la República és aquell avalat pel Canceller i el seu Govern. Però no necessàriament és del mateix partit que el Canceller, sinó que pot ser d'un partit soci de coalició. No obstant això, una vegada assumeix el càrrec, s'espera que desenvolupi un poder neutral i que renunciï a la seva militància en qualsevol partit polític.

El mandat del President de la República és de cinc anys, amb la possibilitat d'una única reelecció. Es tracta d'una figura estable en termes polítics que solament pot ser separada del càrrec pel Tribunal Constitucional o perquè presenta la seva dimissió. No obstant això, hi ha hagut casos recents de Presidents que no han finalitzat els seus mandats.

El 2010 Horst Köhler (CDU) va presentar la seva dimissió després d'unes polèmiques declaracions a propòsit de la missió de les tropes alemanyes a Afganistan. El 2012 ho va fer Christian Wulff (CDU) per acusacions sobre corrupció i tràfic d'influències de les quals seria absolt en els tribunals dos anys després.

La tasca simbòlica del President de la República caldria matisar-la en dos escenaris hipotètics en què adquiriria una competència política autèntica. En el cas que hi hagi una elecció fallida de Cancellier després de tres votacions, el President pot nomenar el més votat o dissoldre el Bundestag i convocar noves eleccions. Però aquest fet mai s'ha produït. També en una situació de derrota d'un Cancellier en una moció de confiança convocaria eleccions anticipades. Això ha succeït en tres ocasions (1972, 1983 i 2005), encara que es van tractar de dissolucions provocades pel Govern federal per a avançar les eleccions, ja que aquest és l'únic sistema que preveu la Constitució alemanya.

4.2. El Cancellier federal a Alemanya

En l'esquema del sistema polític alemany, el Cancellier federal és l'encarregat de les **funcions executives**. El Cancellier és elegit per la Cambra Baixa del Parlament i és nomenat pel Cap de l'Estat, que recordem que és el President de la República. A diferència del que es va establir durant la República de Weimar, el Cancellier no és responsable davant el President de la República. Aquest fet enforteix encara més la preponderància del Cancellier en la dinàmica política enfront del paper del President. D'altra banda, el Cancellier i el seu Govern són responsables davant el Parlament, on compareixen en sessions de control al Govern.

Atès el caràcter proporcional del sistema electoral alemany, molts dels Governos no són d'un sol partit polític, sinó que solen estar basats en alguna coalició amb un altre partit. No obstant això, no hi ha les mateixes dificultats que en altres països per a la construcció d'aquests pactes. Això és així, en gran manera, perquè es reconeix la supremacia del partit més votat en la gestació de les coalicions i en la conformació del Govern.

La Cancellera Angela Merkel, que ha revalidat la seva victòria en quatre ocasions consecutives, sempre ha estat al capdavant de coalicions. A més, tres de les quatre coalicions que ha conformat al llarg de més d'una dècada sota el seu lideratge s'han forjat amb el segon partit més votat.

Aquest tipus de pactes, que ja van tenir el seu precedent al Govern de Kiesinger (1966-1969), reben el nom de **gran coalició**. Per a admiració d'altres països europeus, com ara Espanya, aquestes coalicions consisteixen en acords de Govern en els quals partits llunyans ideològicament i eterns rivals, CDU i SPD, estableixen uns objectius de govern que acorden i als quals es compro-

meten. A més, en aquests Governos de coalició els ministres pertanyen als diferents partits que integren la coalició. La taula 4 mostra els Governos recents d'Alemanya, on, amb excepcions, com ara el Govern del socialdemòcrata Schröder (1998-2002), sempre han estat coalicions les que han governat el país.

El Cancellier no pot dissoldre de forma unilateral la Cambra Baixa per a convocar eleccions. L'únic mecanisme que té a la seva mà és plantejar una qüestió de confiança i perdre-la de forma deliberada amb el suport del seu partit i dels eventuals socis de Govern. Això és el que va fer Schöcherer (SPD) el 2005 davant els mals resultats obtinguts en les eleccions regionals de Rin del Nord-Westfàlia, que era un dels bastions del seu partit. Després de la derrota en la qüestió de confiança, es va dissoldre el Bundestag i es van convocar les eleccions, que guanyaria Angela Merkel per primera vegada.

Es pot dir que, en termes formals, un Cancellier a Alemanya té menys poder que el Primer ministre britànic. El federalisme que s'ha descrit anteriorment i la dinàmica coalicional limiten formalment i informalment les competències del Cap del Govern federal a Alemanya. No obstant això, la percepció que es té des de fora d'Alemanya dels Cancellers alemanys és la de líders forts amb grans competències en el sistema polític. Potser això tingui a veure amb el pes que progressivament han adquirit en el conjunt de la Unió Europea i que pot distorsionar la realitat de la política domèstica.

Taula 4. Governos recents d'Alemanya

Cancellier federal	Període	Membres del Govern
Helmut Schmidt	1974-1976 1976-1980 1980-1982	SPD-FDP
Helmut Kohl (CDU)	1982-1983 1983-1987 1987-1991 1991-1994 1994-1997	CSU-FDP
Gerard Schröder (SPD)	1998-2002 2002-2005	SPD SPD-Verds
Angela Merkel (CDU)	2005-2009 2009-2013 2013-2017 2017-	CDU/CSU-SPD (gran coalició) CDU/CSU-FDP CDU/CSU-SPD (gran coalició) CDU/CSU-SPD (gran coalició)

Font: elaboració pròpia.

4.3. El Poder legislatiu a Alemanya

El Poder legislatiu alemany té una **estructura bicameral** ja que està conformat per una Cambra Baixa, el Bundestag, i per un Senat, que rep el nom de Bundesrat. El Poder legislatiu d'aquestes cambres es comparteix amb la facultat legisladora dels 16 Parlaments dels diferents *Länder* en què està dividida Alemanya.

Aquests Parlaments dels diferents *Länder* posseeixen la seva pròpia influència i competències, que, recordem, mantenen de forma exclusiva o concurrent, en funció de la matèria legislativa.

El **Bundestag** o **Dieta Federal** representa tota la federació. És l'òrgan que nomena el Cancellier. El President del Bundestag és la segona personalitat del país, la qual cosa reflecteix la importància de la sobirania del Bundestag.

A més de la funció legislativa, al Bundestag es duen a terme tasques de control del Govern. Entre les eines que disposa aquest òrgan, la moció de censura constructiva adquireix un significat especial, ja que ha estat imitada en països com ara Espanya. El plantejament de la moció de censura constructiva és destituir un candidat i reemplaçar-lo per un altre alternatiu. Amb això s'evita una situació de buit de poder que podria comportar el triomf d'una moció de censura sense un clar candidat a reemplaçar el Govern derrocat. La moció de censura ha de ser aprovada per la majoria dels membres del Bundestag, i solament així el President federal procedirà al nomenament del nou Cancellier. Per a poder ser presentada, la moció ha de comptar amb el suport d'una quarta part dels membres del Bundestag o d'un grup parlamentari que representi una quart part de la Cambra. Com que els Governos de minoria són molt excepcionals a Alemanya resulta difícil que prosperin les mocions. Però en una ocasió, el 1982, la moció de censura va tirar endavant: els liberals van retirar la confiança als socialdemòcrates encapçalats per Helmut Schmidt per a donar suport a la moció de censura plantejada pels demòcrata-cristians. Helmut Kohl (CDU), amb el suport dels demòcrata-cristians, va acabar convertint-se en Cancellier de la República Federal Alemanya i revalidaria el seu càrrec en unes eleccions l'any següent.

Per la seva banda, el **Bundesrat** o **Consell Federal Alemany** constitueix la Cambra Alta del sistema polític alemany. En aquest òrgan es representa els setze estats federats o *Länder* que conformen la República Federal d'Alemanya. Els 69 membres són elegits per sufragi universal indirecte pels Governos de cada *Länder*. Aquests diputats solen ser del partit de Govern i de vegades són, fins i tot, membres del Gabinet de Govern d'aquest *Länder*. Cada *Länder* elegeix entre 4 i 6 membres, depenent del nombre d'habitants. Per tant, l'òrgan es renova progressivament, a mesura que hi ha eleccions en els diferents Estats.

La Cambra Alta actua com a contrapès polític. Té poder de veto sobre les lleis del Bundestag que afectin la Constitució o els estats. Quan això succeeix es convoca una comissió de mediació de les dues Cambres i, si no hi ha acord, la impugnació del Bundesrat es pot superar per vots.

5. La monarquia parlamentària dels Països Baixos i Bèlgica

Els Països Baixos i Bèlgica constitueixen monarquies parlamentàries, com ho és la monarquia parlamentària del Regne Unit. En tots dos països, el Monarca, que és designat de forma hereditària, té la condició de Cap d'Estat, la qual cosa li ofereix un rol simbòlic en el sistema polític. Al costat del Monarca hi ha un Primer ministre amb tasques executives i que és elegit de forma indirecta, ja que és la Cambra Baixa del Parlament, conformada mitjançant sufragi universal, la que elegeix al capdavant de l'Executiu. Així mateix, un Parlament bicameral amb un repartiment asimètric de funcions, més marcades en el cas belga, és el dipositari de la sobirania popular.

Vegeu també

La monarquia parlamentària del Regne Unit es tracta en el mòdul «L'exceptualisme de dos països europeus: la democràcia majoritària del Regne Unit i el semipresidencialisme francès».

5.1. El paper del Monarca als Països Baixos i Bèlgica

Les monarquies d'aquests dos països tenen les funcions típiques dels Caps d'Estat d'altres monarquies parlamentàries d'Europa, atès que representen la tradició i permanència dels Estats holandès i belga, respectivament. Ambdues monarquies **manquen de responsabilitat política**, en el sentit que no han de rendir comptes davant de cap òrgan, encara que òbviament s'han de sotmetre a l'ordenament constitucional dels seus països. No obstant això, la llarga tradició multipartidista que ha donat lloc a Governos de coalició, que en moltes ocasions han estat difícils de negociar i consolidar, ha donat als Monarques un major protagonisme del previst. Així, la influència dels Monarques belga i holandès en el moment de formació de governs els dota, si més no, de visibilitat, ja que, formalment, són els encarregats d'iniciar i dirigir el procés de consultes entre els partits. Una vegada conclòs reeixidament aquest procés, el Monarca és el que nomena formalment el Primer ministre, després d'escoltar òbviament el parer del Parlament.

Als Països Baixos, la dinastia que regna és la Casa d'Orange, a la qual pertanyia fa segles un avantpassat, William d'Orange, que va liderar la revolta (1558) contra el catolicisme de Felip II que va donar lloc al que avui són els Països Baixos i Bèlgica, encara que aquest últim país, com hem comentat, s'independitzaria com a regne amb la seva pròpia monarquia tres segles després (1815). Les monarquies dels Països Baixos i Bèlgica compten amb una tradició més recent, si les comparem amb monarquies com la del Regne Unit. Però això no ha estat obstacle perquè estiguem davant de dues monarquies amb grans recursos econòmics, dins del panorama europeu, que es mantenen pels diners que anualment se'ls concedeix de les arques públiques, a més de per la seva extensa activitat econòmica de caràcter privat.

Entre les funcions de caràcter simbòlic que tenen els Reis, a més de la participació en el procés de conformació de les coalicions de Govern, que veurem a continuació, hi ha la signatura de les lleis. Els Monarques acaten la legislació aprovada al Parlament sense possibilitat d'introduir ni el més mínim matís o consideració. No obstant això, a Bèlgica es va donar un fet anecdòtic amb relació al compliment d'aquesta funció. El 1990, el Parlament belga havia aprovat una llei d'avortament que per al Rei Balduí representava un problema de consciència. Al mateix temps, el Monarca era conscient que la seva signatura, encara que simbòlica, era necessària i que no podria introduir cap apreciació ni matís a la llei. El Parlament va acordar la suspensió temporal de la seva condició de Rei, que va ser assumida novament l'endemà, i així es va permetre al Monarca eximir-se de la signatura alhora que la llei va ser aprovada. Aquesta solució imaginativa va mostrar, al seu moment, la voluntat d'interpretació flexible de la comesa del Monarca que va tenir Bèlgica envers el seu Rei Balduí, que gaudia d'una alta popularitat.

5.2. El procés de conformació del Govern i la figura del Primer ministre als Països Baixos i a Bèlgica

Als Països Baixos el Cap d'Estat, el Monarca, pren la iniciativa després del resultat de les eleccions. Aquest resultat sempre és poc concloent quan no presenta una majoria de Govern. No obstant això, el paper del Cap d'Estat té un caràcter simbòlic i d'arbitratge al llarg del procés. Així, després de les eleccions, el Rei nomena un informador o un formador si el resultat és més clar, atenant els resultats electorals. Una vegada realitzades les negociacions entre els partits, que són dirigides pel formador, el Rei nomenarà el nou Govern i no hi haurà cap sessió d'investidura davant el Parlament. A la Cambra Baixa únicament es presenta i es debat el programa del nou Govern sense que es faci cap mena de votació.

En el cas de Bèlgica també constitueix un repte la conformació de Govern i el seu procés està una mica més pautat que el del cas holandès. El procés de conformació de Govern a Bèlgica té diferents fases en què el poder resideix en els partits més que en el Rei, però aquest posseeix un paper simbòlic que és rellevant. En la primera fase, s'elegeix un informador que és nomenat pel Rei i que anirà comunicant les possibles coalicions. Generalment, aquest informador és nomenat tenint en compte la probabilitat de formar coalició dels diferents partits. S'inicia el diàleg amb els partits i es nomena un formador després de l'informe de l'informador, que, normalment, és el futur Primer ministre. Aquest formador lidera les negociacions, entre d'altres, la discussió del programa, l'esborrany de l'acord i, després, quan ja hi ha acord, es discuteixen els ministeris. Després d'aquest procés, la tercera fase té lloc al Parlament, on es llegeix la declaració del futur Govern i cal la majoria absoluta de la Cambra de Representants per a donar-se per proclamat el nou Govern.

Les coalicions en tots dos països tenen un caràcter multipartidista, però convé fer algunes apreciacions específiques sobre els dos casos. Als Països Baixos, històricament, el partit central en les coalicions ha estat el CDA, encara que el VVD i el PvdA també han tingut protagonisme en la història coalicional, com indica la taula 5. No obstant això, alguna vegada ha passat que la coalició conformada exclouïa el partit més votat. D'altra banda, una vegada formada la coalició es reparteixen proporcionalment el nombre de ministres de cada partit, en funció del pes del partit a la Cambra. Així mateix, si es trenca la coalició hi sol haver eleccions abans que refer la coalició. Això va succeir, per exemple, durant el breu primer mandat de Balkenende (CDA), en què molt aviat es va trencar la coalició que havia conformat el seu partit amb el VVD i l'extinta LPF, i es van convocar eleccions. Però no sempre es recorre a les eleccions. Per exemple, en el segon període de Balkenende (CDA) com a Primer ministre, la coalició amb VVD es va mantenir i, malgrat la sortida de D66, es va poder governar diversos anys en minoria sense un avançament de la cita electoral.

Taula 5. Coalicions recents de Govern als Països Baixos

Primer ministre	Període	(Partit)	Socis de coalició
Jan Peter Balkenende	2002-2003	Partit Demòcrata Cristià (CDA)	VVD-LPF
Jan Peter Balkenende	2003-2006 2006-2007	Partit Demòcrata Cristià (CDA) Partit Demòcrata Cristià (CDA)	VVD-D66 VVD
Jan Peter Balkenende	2007-2010	Partit Demòcrata Cristià (CDA)	PvdA-CU
Mark Rutte	2010-2012	Partit Popular per la Llibertat i la Democràcia (VVD)	CDA-PVV
Mark Rutte	2012-2017	Partit Popular per la Llibertat i la Democràcia (VVD)	PT
Mark Rutte	2017-	Partit Popular per la Llibertat i la Democràcia (VVD)	CDA-D66-CU

Font: elaboració pròpia.

Per la seva banda, a **Bèlgica** també hi ha algunes especificitats en la formació de Govern de coalició que des de 1954 es venen conformant, ja que des de llavors cap partit aconsegueix la majoria absoluta d'escons a la Cambra Baixa belga. El procés és lent i laboriós no solament per la multitud de partits, sinó perquè aquests partits estan diferenciats entre si pel clivatge ideològic i també pel clivatge territorial. A propòsit d'aquest últim clivatge, hi ha una exigència constitucional de paritat lingüística de ministres que posa en pràctica des de 1970. Això significa que hi ha d'haver el mateix nombre de ministres valons i flamencs. Referent a això, el Primer ministre ha estat moltes vegades flamenc, si bé els dos últims han estat valons (taula 6). Bèlgica té el rècord en temps invertit a formar un Govern, 541 dies van trigar a formar-lo després de les eleccions de 2010. Durant aquest temps Yves Leterme, de CD&V, va continuar com a Primer ministre fins que el 2011 va ser nomenat Elio di Rupo (PS).

No obstant això, el costum dels Governos en funcions i el funcionament de la seva burocràcia fan que el país segueixi funcionant malgrat aquest factor. D'altra banda, les coalicions a Bèlgica no solen completar els quatre anys de durada. Quan això succeeix el Primer ministre dissol el Parlament i es convoquen eleccions anticipades.

Taula 6. Coalicions recents de Govern a Bèlgica

Primer ministre	Període	(Partit)	Socis de coalició
Yves Leterme	2008	CD&V	democristians i liberals flamencs i francòfons, i socialistes francòfons
succeït per			
Herman Van Rompuy	2008-2009		
succeït per			
Yves Leterme	2009-2011		
novament			
Elio di Rupo	2011-2014	PS	CD&V/cdH-/MR
Charles Michel	2014-2019	MR	democristians, nacionalistes i liberals flamencs
(Encara sense designar)	2019	(Encara sense designar)	(Encara sense designar)

Font: elaboració pròpia.

Aquests processos de conformació de coalicions tenen un component positiu pel que fa a la unió de forces i pactes programàtics mitjançant avinences entre els partits polítics. No obstant això, a tots dos països hi ha la sensació que els votants opinen però que són els polítics els que decideixen. És més, la societat és conscient que importa poc el resultat de les eleccions en la conformació de les coalicions. En el cas dels Països Baixos s'han proposat reformes que no han prosperat per a suavitzar aquest efecte negatiu d'incertesa per a l'electorat respecte a les estratègies dels partits als quals voten. Per exemple, en algun moment es va plantejar forçar els partits al fet que anunciessin anticipadament amb qui pactarien una coalició durant el període electoral i que aquest factor pugui ser un més dels que els electors tenen en compte a l'hora de decidir el seu vot. Una altra proposta ha estat la introducció del vot directe del Primer ministre. Però la veritat és que, fins avui, cap d'aquestes reformes ha prosperat, ja que no hi ha consens entre els partits polítics respecte a això.

5.3. El Parlament als Països Baixos i Bèlgica

El Parlament als Països Baixos té un format bicameral. La Primera Cambra, denominada **Eerste Kamer**, constitueix una Cambra de reflexió a l'estil d'una Cambra Alta en un parlamentarisme asimètric. La seva tasca principal és la revisió de la legislació i no realitza tasques de control al Govern. Està formada

per 75 membres elegits indirectament per les diputacions provincials de les dotze províncies. Per tant, la composició d'aquesta Cambra és el reflex dels resultats en l'àmbit provincial. El mandat dels integrants d'aquesta Cambra és de quatre anys.

És en la Segona Cambra, denominada **Tweede Kamer**, és on resideix l'autèntic cos legislatiu. Aquesta Cambra està formada per 150 membres elegits mitjançant sufragi universal per un mandat de quatre anys. La legislació solament s'inicia en aquesta Cambra i solament aquesta controla el Govern. Pel que fa a la tasca de control, formalment als Països Baixos no hi ha ni moció de censura ni qüestió de confiança. Però el Parlament pot adoptar resolucions que consisteixin a demanar la dimissió d'un Ministre o d'un President. No obstant això, la Constitució no estableix com a tal aquest mecanisme, per la qual cosa hi ha hagut situacions d'ambigüitat en què no quedava clar si qui presentava la moció demanava la dimissió del Primer ministre o si, per contra, solament criticava la seva tasca (Andeweg i Irwin, 2009). El sistema holandès té altres figures, com són les mocions de queixa o el vot de desaprovació. Ambdues qüestionen la tasca del Govern o d'algun dels seus membres de forma específica, però no són vinculants, per la qual cosa no solen implicar dimissions.

De la mateixa manera que succeeix en la Segona Cambra holandesa, en la Cambra de Representants de Bèlgica resideix la major part de l'activitat legislativa, i també les tasques de control del Govern. A més, en aquesta Cambra s'elegeix el Govern federal i és la que duu a terme les tasques de control del Govern. A propòsit d'aquestes tasques, el 1995 es va introduir la moció de no confiança de tipus constructiu amb les mateixes conseqüències que una moció de censura constructiva. No obstant això, fins avui no s'ha utilitzat mai (Deschouwer, 2009).

Per la seva banda, el **senat belga** ha experimentat diverses transformacions en la manera com es conformava, i també en les funcions que exercia per a adaptar-se al model federal. Després de la reforma de 2014, el Senat és una Cambra de representació de les entitats federades que representa les comunitats i no les regions. Però, en realitat, es tracta d'un òrgan consultiu que es reuneix aproximadament vuit vegades a l'any. A més, el Senat ara és elegit de forma indirecta pels Parlaments de les entitats federades, que designen els senadors entre els seus membres. Així, 29 senadors serien designats pel Parlament flamenc, 10 senadors els designa el Parlament de la comunitat francòfona, 8 senadors els elegeix l'Assemblea Valona, 2 senadors el grup lingüístic francès que forma part del Parlament de la regió de Brussel·les capital i un únic senador és designat pel Parlament de la comunitat alemanya. Al costat d'aquests hi ha deu senadors cooptats sobre la base dels resultats de les eleccions de la Cambra de Representants. D'aquests, sis senadors són nomenats pels flamencs i quatre pels francòfons.

Aquesta pèrdua de legitimitat directa ve acompanyada d'un minvament en la seva funció legislativa, ara reduïda a la revisió de la Constitució o, en general, a l'organització de l'Estat federal, l'aprovació de les lleis especials (o sigui, aquelles que preveuen una doble majoria dins de les Cambres, i també en els grups lingüístics) i uns quants casos previstos per la Constitució. Tot això apuntaria al fet que Bèlgica camina cap a la reorganització del Parlament en unicameral.

6. El sistema electoral mixt alemany

Alemanya té un sistema electoral que rep la denominació de sistema de representació proporcional personalitzat.

El disseny d'aquest sistema va ser el resultat d'un compromís entre la CDU i l'SPD el 1953, durant l'etapa fundacional del que avui és l'arquitectura institucional d'Alemanya una vegada unificada.

En aquest moment, el record de l'alta fragmentació existent durant la República de Weimar era una de les preocupacions dels legisladors. No obstant això, la introducció d'un sistema electoral de tipus majoritari simple va portar a una distorsió en la traducció de vots a escons, que tampoc era del grat dels partits que ho discutien. És així com va néixer un sistema electoral que combina el principi de la representació proporcional amb el principi de la formació de majories i que, a més, busca una certa proximitat entre els representants i els representats.

L'elecció dels membres de la Cambra Baixa és mitjançant un doble vot que té cada elector. La papereta està dividida en dues parts, com mostra la figura 1: a l'esquerra la casella per al primer vot (*Erststimme*) i a la dreta la del segon vot (*Sweitstimme*). El primer vot és un vot directe a la persona. Per a això hi ha 299 districtes uninominals on s'elegeix un diputat per majoria simple. En aquests funciona el mateix principi que en el sistema britànic. El segon vot és un vot de la llista. L'elector elegeix entre una de les llistes que hagin presentat els diferents partits polítics al seu *Länder*. Els partits es poden presentar a tots els *Länder* o solament en alguns. La llista és tancada i bloquejada, per la qual cosa l'elector aquí no marca cap preferència.

dia passar que el nombre d'escons que rep un partit pel segon vot fos menor que l'obtingut mitjançant l'assignació directa. Això feia necessari completar el nombre de diputats. Per exemple, després de les eleccions de 2017 es va arribar a un total de 709 diputats (en lloc de 598). Aquests 111 diputats són els denominats escons excedents, que es creen per a assegurar l'escó als diputats elegits per vot directe. Aquesta pràctica va ser declarada inconstitucional pel Tribunal Constitucional en una sentència de 2008. Es considera que poden arribar a alterar l'equilibri partidista a la Cambra, però fins ara no han aconseguit un mecanisme per a corregir el sistema.

Taula 7. Possibles situacions en el repartiment de vots a escons que estableix el sistema electoral d'Alemanya

	1 vot (directe)	2 vot (llista)	Còmput	Resultat
Situació 1: El nombre d'escons per mitjà del segon vot és major que l'obtingut mitjançant l'assignació directa.	3	6	3 + 3	6
Situació 2: El nombre d'escons que rep per mitjà del segon vot és el mateix que l'obtingut en l'assignació directa.	3	3	=	3
Situació 3: El nombre d'escons que rep del segon vot és menor que l'obtingut mitjançant l'assignació directa: mandats excedents (el 2013, hi va haver 18 excedents).	5	2	=	5

Font: elaboració pròpia.

En conjunt, aquest sistema electoral té una sèrie d'efectes mecànics. D'una banda, gràcies a la introducció de la proporcionalitat, constitueix un sistema representatiu amb poca distorsió entre vots i escons. Això fa que els partits petits no es vegin tan maltractats com en un sistema majoritari pur. D'altra banda, el sistema promou la cooperació entre els partits, que de vegades fan coalicions electorals, promovent el vot a un diputat d'un partit i el vot de llista d'un altre partit, per exemple. Així mateix, com que no hi ha majories prefabricades, són freqüents les coalicions de Govern.

En el costat dels efectes psicològics, en termes globals, la dificultat del sistema fa que l'elector tingui dificultats per a avaluar l'impacte del seu vot i definir una estratègia de primer i segon vot. Això pot contribuir a un augment de l'abstenció. Juntament amb aquest efecte col·lateral negatiu, el sistema electoral té un efecte psicològic positiu relacionat amb l'existència de districtes uninominals, que afavoreix la proximitat entre els representants i els representats.

7. La proporcionalitat del sistema electoral holandès i belga

7.1. El sistema electoral dels Països Baixos

Els Països Baixos trien els representants de la Segona Cambra mitjançant el sufragi universal i directe.

Per a això, el país s'organitza en dinou circumscripcions en què s'elegeix els 150 diputats que integren la Segona Cambra. En cadascuna d'aquestes circumscripcions cada partit presenta llistes tancades i desbloquejades. Ara bé, hi ha la particularitat que aquesta llista pot ser la mateixa a totes les circumscripcions.

La papereta conté tantes columnes com partits es presenten, amb un màxim de trenta noms que pot arribar a proposar cada partit o el doble de representants dels que tinguin a la Cambra. A les primeres columnes hi ha els partits més votats i després, a la resta de columnes, hi ha les llistes de la resta de partits que no tenen representació, ordenats per sorteig. L'elector marca un vot a candidats, encara que l'autèntic receptor del vot és el partit. L'elector pot votar el primer candidat que proposa el partit de la seva elecció o qualsevol altre amb independència de la seva posició en la llista. Aquesta segona modalitat es denomina vot preferencial i els partits solen desincentivar-lo. Aproximadament un escàs 23% emet un vot de preferència.

Per a l'assignació dels escons opera un districte únic, per la qual cosa els vots es compten nacionalment i no hi ha un llindar electoral que s'hagi de superar. Després del recompte de vots, els escons s'apliquen de forma senzilla aplicant un quocient electoral que resulta de la divisió entre el nombre total de vots vàlids emesos als Països Baixos en aquesta elecció i 150, que és el nombre de diputats que conformen la Segona Cambra. Per exemple, en les eleccions de 2006 aquest quocient va ser de 65.591 vots. A partir d'aquest quocient es realitza una divisió entre el nombre de vots que va obtenir cada partit i el quocient electoral i el resultat que surt és el nombre d'escons assignats al partit. La resta d'escons, si n'hi hagués algun més a repartir, s'assignen amb el mètode de resta major de D'Hondt.

L'efecte més clar d'aquest sistema electoral és la seva **alta proporcionalitat** entre els vots aconseguits pels partits i els escons que se'ls assignen. A més, hi ha un segon efecte relacionat amb aquesta proporcionalitat, que és el desincentiu dels partits a col·laborar mitjançant coalicions electorals. En tercer lloc,

hi ha una mena d'efecte d'aquesta proporcionalitat, que és la inscripció de nous partits i el conseqüent augment de la fragmentació del sistema de partits. Per a frenar aquest efecte, els partits que es presenten per primera vegada a les eleccions han de pagar un dipòsit de 12.000 euros aproximadament i, si no superen el 0,5 del vot total, no ho recuperen.

Ara bé, més enllà de la proporcionalitat lloada per molts, en el cas holandès hi ha un efecte no tan positiu, que és la **distància entre els representants i els representats**. Aquesta situació es deu al fet que, en teoria, els partits poden presentar llistes electorals a cada districte, però moltes vegades presenten la mateixa llista a tots els districtes només amb lleugeres variacions en els últims llocs de la llista. Els primers llocs són candidats amb projecció nacional i, els últims, candidats amb projecció en el districte. Aquesta distribució dificulta que els candidats dels districtes siguin elegits. Així mateix, encara que és cert que els candidats que tinguin més del 0,25 del quocient electoral es converteixen en diputats directament, moltes vegades els partits pressionen perquè el candidat local renunciï a aquest dret. D'aquesta manera, en el cas que quedin escons sense omplir després de repartir aquells que superen aquesta quota, se segueix l'ordre de la llista. Per a això se sumen els vots que reben tots els candidats de la llista en aquest districte o a tots on es presenti la mateixa llista. Es reparteix amb el mètode de les restes majors per a decidir quants se n'endú cada llista. Tot això evidencia el poder dels òrgans nacionals dels partits enfront dels regionals i que hi ha aspectes del sistema electoral i dinàmiques dels partits polítics que porten al fet que l'elector a Holanda decideixi el seu vot amb incertesa respecte als candidats que el representaran a la Cambra.

Exemple de distribució dels escons als Països Baixos (any 2006)

- Nombre de vots vàlids: 9.838.683
- Nombre de vots necessaris per a assegurar un escó (vots vàlids/150 = quocient electoral): 65.591.

Partit	A Nombre de vots	B Múltiples del quocient electoral	C Mitjana de vots per escó si s'assigna l'escó	D Mitjana C després d'assignar el primer escó pendent	E Nombre final d'escons
CDA	2.608.573	39	65.214	63.624	41
PvdA	2.085.077	31	65.159	Sense canvis	33
VVD	1.443.312	22	62.753	Sense canvis	22
SP/GL	2.083.857	31	65.121	Sense canvis	32
SP	1.630.803				25
GL	453.054				7
PVV	579.490	8	64.388	Sense canvis	9
D66	193.232	2	64.411	Sense canvis	3
CU/SGP	544.235	8	60.471	Sense canvis	8

Partit	A Nombre de vots	B Múltiples del quocient electoral	C Mitjana de vots per escó si s'assigna l'escó	D Mitjana C després d'assignar el primer escó pendent	E Nombre final d'escons
CU	390.969				6
SGP	153.266				2
PvdD	179.988	2	59.996	Sense canvis	2
EénNL	62.829	0	-	-	-

Distribució dels escons per partit/coalició

Pas 1. Es determina el quocient electoral dividint el nombre total de vots vàlids entre els 150 escons de la Segona Cambra.

Pas 2. Per a cada múltiple del quocient electoral el partit o coalició rep un escó (columna B). S'han repartit 143 escons, per la qual cosa queden 7 escons per repartir.

Pas 3. El nombre de vots de la columna A es divideix pel valor de la columna B més un escó per a determinar quina seria la mitjana de vots per escó resultant si s'assignés a aquest partit/coalició. Aquesta mitjana està recollida en la columna C.

Pas 4. El partit amb la mitjana major rep el primer escó dels pendents a repartir. En aquest cas li correspon a CDA.

Pas 5. Al partit que ha rebut l'escó, se li repeteix el pas 3 per a determinar quina seria la mitjana de vots per escó resultant si se li assignés a aquest partit/coalició l'escó disponible següent. Les mitjanes d'altres partits romanen igual. Queda recollit en la columna D.

Pas 6. El partit amb la major mitjana rep l'escó disponible següent. En aquest cas, li correspon a PvdA.

Els passos 5 i 6 es repeteixen fins que es reparteixen tots els escons pendents. La columna E dona el nombre final d'escons per partit.

Distribució dels escons dins d'una coalició

Pas 7. Per als partits que s'han presentat en coalició, els escons han de ser distribuïts entre els partits. Per a això, es calcula un quocient intraaliança en relació amb el nombre de vots que ha aconseguit l'aliança entre el nombre d'escons que li han correspost a l'aliança. Cada partit rep un escó per cada múltiple d'aquest quocient electoral intraaliança.

Distribució d'escons en les llistes de les circumscipcions

Pas 8. Tots els partits que hagin vinculat les seves llistes a un districte han de distribuir els escons que els corresponen entre les seves llistes dels districtes. Es calcula un quocient electoral intrapartidista basat en el nombre de vots que ha aconseguit el partit entre el nombre d'escons que ha rebut el partit. Cada llista de districte rep un escó per cada múltiple del quocient electoral intraparlamentari.

Distribució dels escons als candidats d'una llista del districte

Pas 9. Una vegada es coneixen els escons que cada partit ha aconseguit a cada districte, s'assignen els candidats a aquests escons. Els candidats que hagin rebut més del 25% del quocient electoral nacionalment són declarats electes amb independència de la seva posició en la llista del districte on van rebre més vots.

Pas 10. Els escons pendents del partit en un districte s'assignen als restants candidats de la llista del districte seguint l'ordre d'aquesta llista. Els candidats que guanyen un escó en més d'un districte són elegits diputats pel districte on van rebre més vots.

Font: traducció i adaptació de Rudy B. Andeweg i Galen A. Irwin (2009). *Governance and Politics of the Netherlands* (pàg. 99-100). Londres: Palgrave.

7.2. El sistema electoral de Bèlgica

L'elecció dels membres de la Cambra de Representants a Bèlgica també és per sufragi universal directe i continua sent obligatori, a diferència d'Holanda, que va eliminar aquesta condició el 1970.

Bèlgica es divideix en onze circumscripcions, en què es trien un total de 150 diputats per cinc anys. Fins l'any 1993, el nombre de diputats que s'elegien era de 212, però com que es van incloure Parlaments regionals es va disminuir el seu nombre. Així mateix, fins l'any 2014 el seu mandat era de cinc anys.

En una única papereta per districte figuren les llistes de cada partit, que són tancades i no bloquejades. Hi ha una barrera legal del 5% per circumscripció, que es va introduir el 2003, ja que, com es comentarà més endavant, no hi ha partits d'àmbit estatal. No obstant això, aquesta barrera legal quan es combina amb districtes de gran grandària no té un efecte real.

Hi ha **quatre modalitats d'emissió de vot**, que fan més complex no tant la determinació del nombre d'escons que li corresponen a cada partit sinó la posterior assignació d'escons als candidats, tal com indica l'exemple. Així, es pot emetre un vot de llista en què l'elector no introdueix cap preferència. La segona opció és fer un vot preferent a candidats que figurin com a titulars, en aquest cas se'n poden marcar tants com n'hi hagi a la llista. La tercera opció és fer un vot preferencial pels candidats suplents. La quarta modalitat és fer un vot preferencial pels candidats titulars i suplents. Tots aquests tipus de vots es comptabilitzen primer com a vots per a la llista i es fa l'assignació de seients. En l'actualitat aquesta assignació d'escons és mitjançant el sistema de repartiment proporcional que estableix la fórmula D'Hondt. A partir d'aquí, cal classificar les paperetes en les quatre possibles categories. S'establirà un quocient resultant de la divisió entre el nombre de vots emesos en aquest districte, dividit pel nombre d'escons que es reparteixen. Tots els candidats que superin aquest quocient es converteixen automàticament en diputats. Després d'això, el partit pot fer transferències de vots als candidats que no hagin aconseguit l'escó i ho faran seguint l'ordre de candidats titulars i candidats suplents.

La proporcionalitat, encara que menor que la dels Països Baixos, és un dels efectes del sistema electoral belga. Si a això s'uneix la força del clivatge nacionalista, el resultat és una fragmentació en augment de l'oferta partidista. D'altra banda, i també com en el cas holandès, es produeix un cert desconcert entre els electors per la incertesa de qui serà el candidat elegit, ja que, a més de les modalitats descrites, pot succeir que el cap de llista sigui una persona carismàtica o molt coneguda i que podria haver pactat en secret amb el partit

renunciar al càrrec. Aquest candidat s'utilitza per atreure vot, però després no es converteix en representant. De manera que els partits, en detriment dels votants, també semblen tenir més capacitat de decidir en el cas belga.

Exemple de distribució d'escons dins dels partits polítics

Quan es fa el recompte de vots per a la distribució dels escons entre els partits, les paperetes es divideixen en quatre tipus:

- 1) Paperetes amb un únic vot de llista.
- 2) Paperetes amb vot preferencial a candidats titulars.
- 3) Paperetes amb vot preferencial a candidats titulars i suplents.
- 4) Paperetes amb vot preferencial a candidats suplents.

Per a assignar els vots de llista als candidats es tenen en compte les paperetes dels tipus 1 i 4. Aquestes contenen els vots de llista, però no els vots de preferència als candidats titulars. Per a l'assignació dels vots a candidats suplents, les paperetes de les categories 1 i 2 són les que es consideren.

Imaginem que un partit ha rebut 72.000 vots i que li corresponen quatre escons. Això es fa en quatre passos.

Candidats titulars	Vots de preferència	Transferència de vots de llista	Vots totals	Rànquing
Jean	12.000	+2.400	14.400	4
Wendy	17.000	-	17.000	-
Marc	20.000	-	20.000	1
Linda	5.000	+4.100	9.100	-
Paul	15.000	-	15.000	3
Pierre	14.000	-	14.000	-
Maria	6.000	-	6.000	-
		6.500		
Candidats suplents				Rànquing
Pierre	13.000	+1.400	14.400	2
Wendy	25.000	-	25.000	1
Quentin	8.000	+6.400	14.400	3
Johan	1.000	+8.200	9.200	4
		16.000		

Pas 1. Classificació de les paperetes en quatre categories.

Els vots per categoria d'aquest partit són els següents:

- Paperetes amb un únic vot de llista: 7.000.
- Paperetes amb vot preferencial a candidats titulars: 25.000.
- Paperetes amb vot preferencial a candidats titulars i suplents: 34.000.
- Paperetes amb vot preferencial a candidats suplents: 6000.

Pas 2. Nombre de vots necessaris per a aconseguir un escó.

El nombre total de paperetes per a aquest partit és 72.000. El nombre de vots necessaris per ser elegit és 72.000 dividit per 5 (el nombre d'escons disponibles més 1), que és 14.400.

Tots els candidats amb almenys 14.400 vots obtenen automàticament un escó. Els candidats titulars Marc, Wendy i Paul són elegits. No necessiten els vots de llista per a aconseguir el nombre de vots necessaris per ser designats.

Pas 3. Transferència de vots de llista.

Hi ha 13.000 paperetes (categories 1 i 4). Aquest nombre es divideix entre 2, la qual cosa significa que 6.500 vots de llista estan disponibles per ser transferits. La candidata Jean necessita 2.400 vots extra per a aconseguir el llindar. Els 4.100 vots de llista restants es transfereixen a la Linda.

Pas 4. Classificació dels candidats suplents.

El rànquing dels candidats suplents defineix l'ordre pel qual substituiran un candidat titular si cal. Hi ha 32.000 paperetes (categories 1 i 2). Aquest nombre es divideix entre 2.

El nombre de vots necessari per a classificar-se és el mateix que el nombre de vots necessari per ser elegit, és a dir, 14.400. El candidat número 2 aconsegueix aquest llindar i és el primer a classificar-se. Els 16.000 vots de la llista es transfereixen en funció de l'ordre de la llista. El candidat Pierre necessita 1.400 vots extra i els rep dels vots de la llista. Quentin necessita 6.400 i els 8.200 vots de la llista restants es transfereixen a Johan. El nombre de vots totals que obté cada candidat suplent defineix la seva posició en la classificació.

Font: traducció i adaptació de Kris Deschouwer (2009). *The politics of Belgium. Governing a divided society*. Londres: Palgrave Macmillan.

8. Sistema de partits i eleccions a Alemanya

Alemanya s'ha caracteritzat durant dècades per **un sistema multipartidista moderat** i força estable. Cinc partits polítics han exercit un paper essencial en la política alemanya, quatre dels quals han participat en el Govern de coalició en un moment o un altre: CDU, CSU, SPD, FPD. No obstant això, en els últims anys, i seguint la tendència observada en altres democràcies europees, diversos indicadors apunten a la seva transformació. Entre aquests, es percep el sorgiment de nous partits, la menor capacitat de mobilització dels majoritaris o l'augment de la polarització. En definitiva, s'observa un sistema multipartidista més fluït i, amb això, majories de Govern estables cada vegada més difícils d'aconseguir.

En els seus orígens, els fundadors de la República Federal d'Alemanya (1949) es van assegurar del desenvolupament d'un sistema de partits estable per a evitar les febleses del sistema de partits en la República de Weimar, conegut pel seu alt grau de fragmentació i polarització que va conduir al seu col·lapse. La República Federal es va convertir en un «Estat de partit» (*Parteienstaat*) i així va quedar especificat en l'article 21 de la Llei Fonamental de 1949, que garanteix la legitimitat i el dret a existir dels partits, sempre que acceptin els principis democràtics de la República. Els autors de la Llei Fonamental van intentar evitar la proliferació de partits a partir de la clàusula del cinc per cent, aplicada en el seu sistema electoral (Mahler, 2019).

La trajectòria del sistema de partits alemany des de la instauració de l'RFA es pot dividir en quatre períodes.

La **primera fase** comença en els anys immediats de la postguerra i es va caracteritzar per la volatilitat associada a l'alt nombre de partits. A poc a poc Alemanya es va convertir en un sistema de dos partits i mig, amb un dels dos partits principals formant Govern: la Unió Demòcrata Cristiana d'Alemanya (CDU) i la Unió Social Cristiana de Baviera (CSU), que han actuat com un sol partit CDU/CSU, i el Partit Social Demòcrata alemany (SPD).

La CDU i CSU són dos partits polítics demòcrata-cristians diferents, però que actuen en la mateixa fracció al Bundestag, per la qual cosa moltes vegades la seva denominació és CDU/CSU. La CDU és un partit d'àmbit nacional, mentre que la CSU limita la seva activitat a l'estat de Baviera. Tots dos es van establir poc després de la Segona Guerra Mundial i comparteixen els seus principis conservadors, lleugerament més visibles en la CSU. El Partit Social Demòcrata (SPD) té el seu origen el 1860 i és un dels més antics de tota Europa. Inicialment aquest partit va ser fundat com un partit obrer i amb ideologia marxista,

però actualment ocupa l'espai del centre-esquerra. Per la seva banda, el Partit Democràtic Lliure (FDP) és una formació de centre liberal creada el 1948 que ha servit de soci de coalició en Governos de dreta i d'esquerra. Fins avui els quatre han romàs en l'escenari polític com a indiscutibles protagonistes.

El **segon període** està marcat per l'ingrés del Partit Verd (B90/Grüne) al Bundestag el 1983, després d'un llarg període de concentració i estabilitat (Lees, 2012). Cal tenir en compte que els Verds no van sorgir com a partit polític, sinó com a moviment social el 1975, i la seva activitat en aquell primer moment es va centrar en la pressió i influència en les polítiques mediambientals de l'època. El 1980 es va constituir com a partit polític d'esquerra amb èmfasi en els valors postmaterialistes i ecologistes. Des de 1983 manté la seva representació al Bundestag.

El **tercer període** del sistema de partits alemany va començar després de la unificació amb l'RDA, quan el Partit del Socialisme Democràtic (PDS), que incloïa membres del partit comunista Partit de la Unitat Socialista d'Alemanya (SED) de l'exRepública Democràtica Alemanya, es va unir al sistema de partits. En aquest moment el sistema de partits tenia cinc components: la CDU/CSU, l'SPD, l'FDP, els Verds i el PDS. El 1998, la formació del primer Govern de coalició SPD amb els Verds va representar el començament d'una nova era en la política alemanya i va posar fi a setze anys de domini de la CDU/CSU sota el lideratge del Canceller Helmut Kohl.

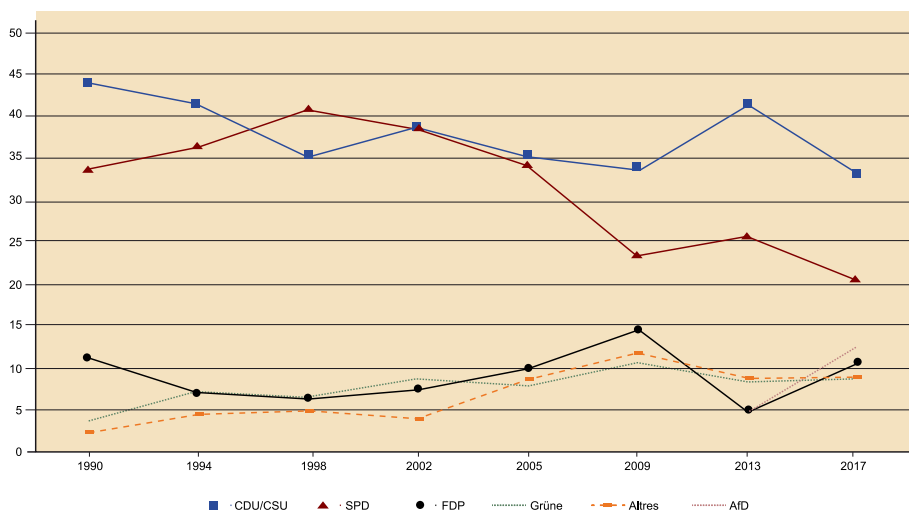
Mentre la competència es va centrar en els dos partits principals, CDU/CSU i SPD, l'entrada del Partit Verd al Govern de coalició federal va marcar una diferència qualitativa en la capacitat de govern dels partits més petits. Fins llavors, solament l'FDP havia funcionat com a tal. Sis anys després, en les eleccions de 2005, la coalició governant SPD i els Verds van perdre la seva majoria al Bundestag, ja que van passar a tenir 273 escons dels 614. En aquests comicis va irrompre amb força la formació d'esquerra (Die Linke), que va obtenir el 8,7% dels vots i 22 escons, amb la qual cosa la coalició opositora de CDU/CSU i FDP tampoc no va aconseguir la majoria necessària. Finalment, els dos partits van decidir formar l'anomenada «gran coalició», CDU/CSU-SPD, sota la direcció d'Angela Merkel (Scarrow, 2012).

El **quart període** del sistema de partits comença a les eleccions de 2009 i s'estén fins a les últimes celebrades el 2017. Durant aquest temps s'ha produït un canvi significatiu en el comportament electoral i per extensió en el sistema de partits, ara més plural, en què les forces polítiques principals són cada vegada més dependents dels partits petits.

El 2009, la CDU/CSU i l'SPD van obtenir solament el 56,8% dels vots, la qual cosa implicava una pèrdua de més de 12 punts percentuals en comparació de les eleccions de 2005, i els situava molt lluny del més del 75% dels vots que havien reunit en el passat (figura 2). Per la seva banda, els tres partits més petits van obtenir el 37,2% dels vots: l'FDP va guanyar un històric 14,6%, Die

Linke va obtenir 11,9% i els Verds van rebre el 10,7%. Aquesta va ser la posició més forta que havien obtingut junts els tres partits més petits al Bundestag. Un fet que va exercir una pressió considerable sobre els dos grans partits, especialment en l'SPD, que va ser el que va patir una pèrdua més significativa de vots. Per la seva banda, la CDU/CSU va seguir sent el partit més votat, ja que es va posicionar més a prop del centre ideològic, aconseguint així atreure votants socialdemòcrates tradicionals, i va poder formar un Govern de coalició de centre-dreta amb l'FDP. Així i tot, va obtenir el seu segon pitjor resultat des de 1949, amb només un 33,8% dels vots.

Figura 2. Resultats en les eleccions federals (% vots) (1990-2017)



Font: elaboració a partir de www.bundeswahlleiter.de.

Les eleccions federals de 2013 encara van produir més desequilibris en el sistema de partits (Poguntke, 2014). La CDU/CSU va obtenir el 41,5%, el seu millor resultat des de la unificació, i l'SPD es va recuperar marginalment dels comicis de l'any 2009, obtenint el 25,7%. Els Verds van rebre 2,3 punts percentuals menys en comparació de les eleccions anteriors. La major sorpresa va ser l'exclusió de l'FDP del Bundestag per primera vegada en la història, ja que solament va obtenir un 4,8%, amb la qual cosa va perdre els 93 representants a la Cambra. En els extrems de l'espectre polític, Die Linke va ser el tercer partit més votat i es va alçar com a principal força opositora.

Una altra novetat rellevant va ser el resultat obtingut pel recentment creat Alternativa per Alemanya (AfD), un partit de dreta radical, euroescèptic, antiimmigració i nacionalista, que es va quedar a les portes d'obtenir representació amb un 4,7% dels vots. La literatura ha explicat el seu èxit per dues raons (Decker, 2014): d'una banda, a causa del gir programàtic de la CDU/CSU cap al centre, encapçalat per la Cancellera Merkel. De l'altra, a causa del buit ideològic de la dreta, que l'AfD va omplir ràpidament per mitjà d'un discurs nacionalista, euroescèptic i una postura molt crítica sobre la política de rescat dels Governos enfront dels Estats endeutats de l'eurozona. Amb el seu discurs

de victimització va advocar per la retirada total d'Alemanya de l'eurozona. El 2015, coincidint amb la crisi dels refugiats, el partit es va establir com la sisena força política, amb representació a molts Parlaments estatals.

Les **eleccions de 2017** van accentuar el canvi del sistema de partits iniciat el 2009 i van reconfirmar la **tendència a la fragmentació**. L'electorat va penalitzar els dos partits principals per decisions polítiques considerades massa centristes. Com mostra la figura 2, tots dos partits van patir pèrdues considerables: la CDU/CSU i l'SPD van obtenir 8,5 i 5,2 punts percentuals menys, respectivament, que el 2013. El guany electoral es va concentrar en els partits petits: AfD va augmentar 7,9, l'FDP, un 5,9, Die Linke, 0,6 i els Verds, 0,5 punts percentuals. Els quatre van aconseguir el 41,4% dels vots i 310 escons. El context postelectoral va estar marcat per les complexes negociacions per a la constitució del Govern, entre octubre de 2017 i març de 2018. La situació era d'alguna manera nova i va confirmar tres elements de canvi: una creixent fragmentació, l'augment de la volatilitat electoral resultant d'una menor lleialtat cap als partits tradicionals i una major polarització ideològica fruit de l'arribada de l'extrema dreta, la qual cosa ha ocasionat l'entrada de temes abans absents del discurs polític dominant.

Si observem l'índex de nombre efectiu de partits del sistema de partits alemany en les eleccions legislatives (NEPe) des de la unificació, la mitjana és d'aproximadament 4,3 i en l'àmbit parlamentari (NEPp) és 3,7 (taula 8). Si utilitzem l'índex sol per a les eleccions al Bundestag de 2009 i 2013, aquest és més alt: el 2009, de 5,6 i 4,7, respectivament, i en les eleccions de 2013, 4,81 i 3,51. Les eleccions de 2017 mostren nivells superiors a tota l'etapa, amb un 6,2 i 5,6.

Taula 8. Nombre efectiu de partits i volatilitat

	1990	1994	1998	2002	2005	2009	2013	2017
NEP _e	3,7	3,7	3,8	3,9	4,5	5,6	4,8	6,2
NEP _p	3,2	3,4	3,3	3,4	4,1	4,7	3,5	5,6
Volatilitat total	9	7,55	8,3	6,8	9,2	13,7	16,75	n/d

Font: elaboració pròpia a partir de Michael Gallagher (2017). «Election indices dataset» [en línia].

Aquests canvis en la morfologia han anat acompanyats de la transformació en les línies de **competència partidista**. Tradicionalment, els partits alemanys han competit en l'eix ideològic i amb fronteres força delimitades. Els patrons tradicionals de vot han diferenciat els partidaris de l'SPD en el centre-esquerra, els conservadors-cristians com a votants de la CDU, els liberals com a partidaris de l'FDP, mentre que els electors d'esquerra amb valors postmaterialistes i ecològics tenien en el Partit Verd un referent a qui votar. A aquesta divisió socioeconòmica s'uneix, en els últims anys, una divisió de tipus més sociocultural, conservadora o progressista respecte als valors socials. D'aquesta manera,

les divisions tradicionals s'han tornat més confuses, la qual cosa ha permès una superposició entre les posicions pel que fa a un paper més important per a l'Estat, els drets dels treballadors, l'ecologia, el gènere, el multiculturalisme, la religió i la identitat nacional. Un altre element rellevant d'aquesta última etapa és la disminució de la divisió conservadora-socialdemòcrata. El gir de centre-esquerra de Merkel cap a l'ala més pragmàtica de l'SPD ha disminuït la divisió ideològica esquerra-dreta en tots dos partits tradicionals. Aquesta convergència ideològica ha fet minvar el rang ideològic al centre. No obstant això, l'entrada de partits extremistes, a l'esquerra i dreta, ha provocat un augment significatiu de la polarització ideològica en el sistema de partits.

9. Multipartidisme a Bèlgica i Holanda

9.1. Sistema de partits, partits i eleccions als Països Baixos

Hi ha dos trets indispensables per a entendre la configuració del sistema de partits dels Països Baixos. En primer lloc, el país s'ha caracteritzat per una **segmentació o pilarització** (*verzuiling*) de la seva societat en diferents subcultures, denominades pilars, en funció de les característiques religioses o de classe. Aquests pilars van desenvolupar durant anys les seves xarxes d'organitzacions socials i institucions polítiques, entre les quals els seus propis partits polítics, que van encapsular els ciutadans. Històricament van ser cinc els pilars que van donar lloc als partits polítics rellevants al segle XX: un pilar catòlic, dos pilars protestants, un pilar socialista i un de liberal. El segon aspecte fonamental per a analitzar el sistema de partits té a veure amb la **cultura del consens i de l'acord** pròpies del país, que va implicar durant dècades la tendència a Gabinetes de coalició de gran grandària, la qual cosa va permetre que múltiples partits participessin al Govern. Un tret que va ajudar a la despolitització de temes en conflicte, la tolerància de les diferències religioses i la tendència a resoldre problemes importants en els acords entre els líders dels partits del Govern i partits de l'oposició (Deschouwer, 2002).

Des de 1918, **tres grans famílies polítiques** han dominat el panorama polític holandès: els partits demòcrata-cristians, el Partit Laborista (PvdA) i el Partit Liberal (VVD). Aquests partits van ser, fins a la dècada de 1960, els actors polítics principals i, com a tal, poden ser etiquetats com a «partits pilars», perquè d'alguna manera van organitzar els segments subculturals en la societat holandesa durant anys. A partir d'aquesta etapa va començar un procés de *depilarització* i, com a conseqüència, una major dificultat dels partits per a representar aquests grups socials i mobilitzar els votants a partir de les identitats compartides en el pilar corresponent. Com documentava Andeweg (1999), aproximadament el 70% de cada subcultura votava el seu partit en la dècada dels anys cinquanta, mentre que solament el 45% ho va fer en la dècada dels anys noranta.

Els **partits demòcrata-cristians** van mantenir la majoria al Parlament fins a les eleccions de 1967. Catòlics, protestants i protestants ortodoxos van tenir durant una part del segle XX el seu propi partit polític: el Partit Popular Catòlic (KVP), la Unió Històrica Cristiana (CHU) i el Partit Antirevolucionari (ARP), respectivament. Entre 1918 i 1977, almenys un d'aquests va formar Govern, tant amb els socialdemòcrates com amb els liberals. No obstant això, a causa del procés de secularització de la societat, van anar perdent una gran part del seu suport entre 1967 i 1972. Els tres partits demòcrata-cristians es van fusionar el 1977 per a formar l'anomenada Demòcrata-Cristiana (CDA). En l'actualitat

El legislador mitjà

El legislador mitjà és aquell que està situat al centre de l'espectre i que divideix la legislatura en dues meitats. D'aquesta manera, caldrà el seu suport per a conformar les majories en el Legislatiu.

aquest partit té una agenda de centre-dreta sobre temes econòmics i defensa de les polítiques conservadores sobre temes morals. A causa de la seva posició centrista en qüestions econòmiques, el CDA va ser el partit del legislador mitjà entre 1977 i 2006 i va formar part dels Governos entre 1977 i 1994.

Durant la major part del període de postguerra, el **Partit Laborista (PvdA)** també va ser una de les primeres forces polítiques. Entre 1946 i 1989, va governar en la meitat dels Governos. Aquest partit manté en l'actualitat posicions de centre-esquerra en assumptes econòmics i posicions progressistes en les qüestions morals. Per la seva banda, el **Partit Liberal (VVD)** ha estat la tercera força política en vots, amb la qual cosa ha aconseguit augmentar la seva base electoral del 8 al 15% entre 1948 i 1989. Aquest partit s'oposa a la intervenció del Govern en qüestions econòmiques i morals.

A més d'aquestes tres famílies polítiques principals, podem destacar l'activitat del partit social-liberal Demòcrates 66 (D66), que manté postures progressistes sobre assumptes morals i de reforma democràtica, però se situa a la dreta del Partit Socialdemòcrata en qüestions econòmiques. Així mateix, hi ha diversos partits petits socialdemòcrates d'esquerra que es van unir en les eleccions de 1989 per a formar l'Esquerra Verda (GL). I, finalment, una sèrie de partits petits protestants fonamentalistes a la dreta dels demòcrata-cristians, com ara la Lliga Política Reformada (GPV) i la Federació Política Reformada (RPF), que es van fusionar l'any 2000 per a formar la Unió Cristina (CU) (López Sánchez, 2013) o el Partit Polític Reformat (SGP).

En termes electorals, el panorama partidista als Països Baixos va ser força estable i previsible durant dècades. Els resultats electorals entre 1919 i 1986 no van afectar l'estructura bàsica del sistema, en què els demòcrata-cristians van governar amb freqüència. Va ser una etapa amb una volatilitat mitjana baixa i uns nivells de fragmentació limitats.

A partir de 1989, el sistema de partits entra en una fase més inestable, en què entren i surten partits del panorama polític i és cada vegada més difícil per als partits tradicionals mantenir la seva hegemonia.

Taula 9. Resultats electorals (vots i escons) en la Cambra de Representants dels Estats Generals dels Països Baixos (1963-2017)

		CDA	ARP	CHU	KPV	PvdA	VVD	D66	GL	SP	PVV	CU	SGP	Altres
1963	Vots		8,7	8,6	31,9	28	10,3						2,3	12,5
	Escons		13	13	50	43	16						3	8
1967	Vots		9,9	8,1	26,5	23,6	10,7	4,5					2,0	16,7
	Escons		15	12	42	37	17	7					3	21

En la categoria d'altres s'inclouen els partits següents amb representació: 1963 BP (Partit Agrari) (3), CPN (Partit Comunista) (4), GPV (Unió Política Reformada) (1), PSP (Partit Pacifista Socialista) (4). El 1967, BP (7), CPN (5), GPV (1), PSP (4). El 1971, BP (1), CPN (6), D's70 (Socialistes Demòcrates) (8), GPV (2), NMP (Partit de la Classe Mitjana) (2), PPR (Partit Radical) (2), PSP (2). El 1972, BP (3), CPN (7), D's70 (6), GPV (2), PPR (7), PSP (2), RKP (Partit Catòlic Romanès) (1). El 1977 BP (1), CPN (2), Ds'70 (1), GPV (1), PPR (2), PSP (1). El 1981, CPN (3), GPV (1), PPR (3), PSP (3), RPF (Federació Política Reformada) (2). El 1982, CP (1), CPN (3), EVP (1), GPV (1), PPR (2), PSP (3), RPF (2). El 1986, GVP (1), PPR (2), PPS (1) i RPF (1). El 1989 RPF (1), GPV (2) i CD (1). El 1994, RPF (3), CD (3), GPV (2), AOV (6) i O55+ (1). El 1998 FPF (3), GPV (2). El 2002, LN (2), LPF (26). El 2003, LPF (8). El 2006: PvdD (2). El 2010, PvdD (2). El 2012 PvdD (2), 50+ (2). El 2017, PvdV (2), DENK (3), 50+ (4), FvD (2).

Font: elaboració pròpia a partir d'Adams Carr Archive i www.kiesraad.nl.

		CDA	ARP	CHU	KPV	PvdA	VVD	D66	GL	SP	PVV	CU	SGP	Altres
1971	Vots Escons		8,6 13	6,3 1	21,8 35	24,6 39	10,3 16	6,8 11					3,0 3	21,6 14
1972	Vots Escons		8,8 14	4,8 7	17,7 27	27,3 43	14,4 22	4,2 6					2,2 3	22,8 17
1977	Vots Escons	31,9 49				33,8 53	17,9 28	5,4 8					2,1 3	11,1 8
1981	Vots Escons	30,8 48				28,3 44	17,3 26	11,1 17					2,0 3	12,5 10
1982	Vots Escons	29,4 45				30,4 47	23,1 36	4,3 6					1,9 3	12,8 10
1986	Vots Escons	34,6 54				33,3 52	17,4 27	6,1 9		0,4 0			1,7 3	8,2 5
1989	Vots Escons	35,3 54				31,9 49	14,6 22	7,9 12	4,1 6	0,4 0			1,9 3	5,8 4
1994	Vots Escons	22,2 34				24 37	20 31	15,5 24	3,5 5	1,3 2			1,7 2	13,5 7
1998	Vots Escons	18,4 29				29,1 45	24,7 38	9,0 24	7,1 11	3,5 5			1,8 3	8,3 8
2002	Vots Escons	27,9 43				15,1 23	15,4 24	5,1 7	6,9 10	5,9 9		2,5 4	1,7 2	19,5 28
2003	Vots Escons	28,6 44				27,3 42	17,9 28	4,1 6	5,1 8	6,3 9		2,1 3	1,72 2	6,88 8
2006	Vots Escons	26,5 41				21,2 33	14,7 22	1,9 3	4,6 7	16,6 25	5,89 9	3,9 6	1,6 2	3,11 2
2010	Vots Escons	13,6 21				19,6 30	20,49 31	6,9 10	6,7 10	9,8 15	15,45 24	3,2 5	1,6 2	2,66 2
2012	Vots Escons	8,5 13				24,8 38	26,6 41	8,0 12	2,3 4	9,7 15	10,08 15	3,1 5	2,1 3	4,82 4
2017	Vots Escons	12,4 19				5,7 9	21,3 33	12,2 19	9,1 14	9,1 14	13,1 20	3,4 5	2,1 3	11,6 11

En la categoria d'altres s'inclouen els partits següents amb representació: 1963 BP (Partit Agrari) (3), CPN (Partit Comunista) (4), GPV (Unió Política Reformada) (1), PSP (Partit Pacifista Socialista) (4). El 1967, BP (7), CPN (5), GPV (1), PSP (4). El 1971, BP (1), CPN (6), D's70 (Socialistes Demòcrates) (8), GPV (2), NMP (Partit de la Classe Mitjana) (2), PPR (Partit Radical) (2), PSP (2). El 1972, BP (3), CPN (7), D's70 (6), GPV (2), PPR (7), PSP (2), RKPN (Partit Catòlic Romanès) (1). El 1977 BP (1), CPN (2), D's70 (1), GPV (1), PPR (2), PSP (1). El 1981, CPN (3), GPV (1), PPR (3), PSP (3), RPF (Federació Política Reformada) (2). El 1982, CP (1), CPN (3), EVP (1), GPV (1), PPR (2), PSP (3), RPF (2). El 1986, GPV (1), PPR (2), PSP (1) i RPF (1). El 1989 RPF (1), GPV (2) i CD (1). El 1994, RPF (3), CD (3), GPV (2), AOV (6) i O55+ (1). El 1998 FPF (3), GPV (2). El 2002, LN (2), LPF (26). El 2003, LPF (8). El 2006: PvdD (2). El 2010, PvdD (2). El 2012 PvdD (2), 50+ (2). El 2017, PvdV (2), DENK (3), 50+ (4), FvD (2).

Font: elaboració pròpia a partir d'Adams Carr Archive i www.kiesraad.nl.

La taula 9 mostra com ha disminuït la proporció de vots dels tres partits principals (CDA, VVD, PvdA) en gairebé totes les eleccions entre 1989 i 2017. Entre 1918 i 1986, aquests partits (o els seus predecessors) van obtenir el 88% dels vots. El 2017, solament van aconseguir el 41%. En l'actualitat, el sistema de partits holandès és molt més competitiu, ja que cap dels grans partits té assegurat el suport electoral, la qual cosa ha generat no solament unes negociacions més llargues i intenses per a formar les coalicions de Govern, sinó també una major incertesa quant a la durada dels Gabinetes.

Les eleccions de 1994 van constituir un punt d'inflexió en aquest sentit. En aquests comicis, els governants demòcrata-cristians i socialdemòcrates van patir considerables pèrdues en vots i escons en una de les eleccions més volàtils a Europa occidental fins a aquest moment (Mair, 2008). Si bé els liberals (VVD) i els Demòcrates 66 van aconseguir bons resultats, l'èxit va ser especialment cridaner per a dos partits recentment creats que representaven els interessos de pensionistes: l'Aliança General de l'Ancianitat (AOV) i la Unió 55+ (O55+). Els extrems ideològics també van aconseguir representació: a l'esquerra, el Partit Socialista (SP) i a la dreta, el Centre Democràtic (CD), un partit antiimmigració i nacionalista que havia guanyat un escó al Parlament el 1989 i va triplificar la seva representació. Les eleccions de 1998 van representar una tornada a la normalitat, ja que tots aquests partits, excepte l'SP, van desaparèixer del Parlament.

La Llista Pim Fortuyn (LPF), un partit populista d'extrema dreta va complir un paper clau en la reconfiguració del panorama polític en les eleccions de 2002. Va entrar al Parlament amb un 17% dels vots, polititzant nous temes, com ara l'islam, la immigració, la integració cívica i la identitat nacional (Pellicaan i altres, 2007). Les eleccions de 2003 van representar tornar a la normalitat: els dos partits més grans van ser novament els demòcrata-cristians (CDA) i els socialdemòcrates (PvdA). L'LPF va perdre gairebé dos terços dels seus escons el 2003, a causa dels conflictes interns, i no va sobreviure en les eleccions següents, encara que l'espai polític que havia creat a l'extrema dreta va ser ocupat el 2006 pel també populista de dreta radical i euroescèptic Partit per la Llibertat (PVV). Mentrestant, a l'altre costat de l'espectre ideològic l'SP, que havia tingut una entrada en el sistema molt més modesta, va augmentar considerablement els seus vots i escons el 2006. Aquest any també va entrar a la Cambra amb dos escons el Partit pels Animals (PvdD).

En les eleccions anticipades de 2010, el Partit Liberal (VVD) va aconseguir el primer lloc, amb 31 escons, seguit del PvdA, amb 30, mentre que l'extremista PVV va ascendir al tercer lloc en vots i escons. El Partit Liberal va encapçalar un Govern, per primera vegada en gairebé un segle, junt amb el CDA i el suport parlamentari del PVV. No obstant això, aquest acord no va ser durador i va fracassar davant la negativa del PVV de donar suport a retallades en la despesa pública, forçant la dimissió del Gabinet. El lideratge dels liberals es va confirmar en les eleccions avançades de 2012, en què van ser la primera força política i van encapçalar el Govern de coalició amb els socialdemòcrates. En aquests comicis va aconseguir, per primera vegada, representació un altre partit representant dels interessos dels pensionistes, 50Plus.

En les eleccions de 2017 la coalició governant liberal-laborista va ser derrotada, ja que va perdre gairebé el 50% dels seus escons, encara que els liberals van seguir sent la primera força política. El radical PVV, malgrat les bones perspectives que li atorgaven les enquestes, es va quedar en segon lloc, amb 20 representants. El PvdA solament va poder retenir una quarta part dels escons en la Cambra Baixa i no va guanyar a cap municipi. Per la seva banda, el CDA

i D66 van empatar en escons. Dos nous partits de perfils molt diferents van entrar al Parlament: el populista de dreta radical i euroescèptic Fòrum per a la Democràcia (FvD) i el partit defensor del multiculturalisme i dels drets de les minories DENK, que es va formar per dos exparlamentaris del Partit Socialdemòcrata. Després d'un llarg procés de negociació del Govern de coalició, en què es va fer explícita la negativa a incloure el PVV, els liberals van arribar a un acord de Govern amb D66, CDA i CU, comptant amb una minsa majoria de 76 diputats a la Cambra Baixa.

Taula 10. NEP electoral i parlamentari, i volatilitat (1977-2017)

	1977	1981	1982	1986	1989	1994	1998	2002	2003	2006	2010	2012	2017
NEP _e	3,96	4,56	4,24	3,77	3,9	5,72	5,15	6,04	4,99	5,8	6,97	5,94	8,56
NEP _p	3,7	4,29	4,01	3,49	3,75	5,42	4,81	5,79	4,74	5,54	6,74	5,7	8,12
Volatilitat	12,8	8,8	9,4	10,2	4,7	21,5	16,6	30,7	16	20,3	23,1	15,8	25,6

Font: elaboració pròpia a partir de Michael Gallagher (2017). «Election indices dataset» [en línia]. I Peter Mair (2008). «Electoral Volatility and the Dutch Party System: A Comparative Perspective». *Acta Politica* (vol. 43, núm. 2-3, pàg. 235-253).

Tal com mostra la taula 10, el format del sistema de partits dels Països Baixos ha canviat en els últims anys. En la dècada dels anys vuitanta, tres partits eren els protagonistes principals en el Legislatiu i eren els encarregats de conformar les coalicions de Govern. Si bé la presència de partits petits ha estat freqüent, en part gràcies a la proporcionalitat del sistema electoral, la veritat és que a partir de 1994 s'observa una tendència a la baixa dels dos partits més grans, CDA i PvdA, al mateix temps que els partits de menor grandària i els nous han mantingut la seva representació. El resultat és l'augment sostingut del nombre efectiu de partits i de la volatilitat, que arriba al seu màxim el 2017 amb 8,1 partits efectius i més de 25 punts en la volatilitat, atès que gairebé tots els partits petits i mitjans es van beneficiar de la pèrdua de la coalició liberal-laborista.

L'estructuració de la competència partidista també s'ha vist modificada en els últims anys. Tradicionalment, el sistema de partits holandès es caracteritzava per dues línies de conflicte, una **dimensió econòmica**, que ha diferenciat l'esquerra de la dreta, i una de **caràcter cultural**, que separava els partits religiosos i seculars en temes com ara el paper de la religió, l'eutanàsia, l'avortament i el matrimoni entre persones del mateix sexe (De Vries i altres, 2013). L'entrada de l'LFP el 2002 va significar la politització de nous temes i, des de llavors, la dimensió cultural es va renovar, afegint als vells temes qüestions una mica més conflictives en la societat holandesa, com ara l'actitud cap a la immigració o el multiculturalisme. En el terreny dels partits, la nova dimensió cultural i la dimensió econòmica d'esquerra-dreta estan estretament relacionades: CDA, VVD, LFP i PVV s'oposen a les polítiques econòmiques igualitàries i volen limitar la immigració. En el costat de l'esquerra, el PvdA, l'SP i el GL afavoreixen les polítiques econòmiques igualitàries i estan més oberts a la immigració, en particular a l'entrada de refugiats. Al mateix temps que la

La dimensió europea

Per exemple, els partits més tradicionals (CDA, D66, PvdA i VVD) sempre han pres una actitud favorable a la integració europea, mentre que l'SP, PVV i els partits cristians petits han manifestat posicions més euroescèptiques.

nova dimensió cultural ha adquirit rellevància, l'antiga dimensió cultural ha anat perdent pes en la competició partidista després de l'adopció de projectes morals progressistes per part dels Gabinet socialdemòcrates i liberals. Finalment, a més de la nova i antiga dimensió cultural i econòmica, la **dimensió europea** està cada vegada més present en l'estructuració del comportament electoral i la competència dels partits al país (Otjes, 2016). Referent a això, el referèndum sobre el Tractat Constitucional Europeu de 2005, que va totalitzar un resultat negatiu, i la posterior ratificació del Tractat de Lisboa van agregar la politització de la integració de la UE com una línia de conflicte més sobre la qual els partits han exhibit posicions enfrontades.

9.2. El multipartidisme de Bèlgica

Bèlgica ha experimentat, en els últims quaranta anys, una intensa transformació territorial i política, que es va traslladar a l'àmbit partidista. Els persistents conflictes lingüístics i comunitaris entre flamencs i valons, juntament amb les diferents reformes estatals, van atorgar progressivament un major poder als Govern subnacionals. Com a conseqüència, les eleccions i els Govern de les regions i comunitats es van convertir en un escenari més d'estratègia partidista, la qual cosa a la llarga va exercir un impacte en el sistema en l'àmbit nacional. En aquest sentit, la primera característica fonamental és que avui a Bèlgica no hi ha un, sinó **dos sistemes de partits**, el **flamenc** i el **való**, que estan concentrats territorialment i, per tant, mai no competeixen entre si. Amb l'excepció d'alguns partits unionistes petits, això significa que no hi ha partits nacionals a Bèlgica. Brussel·les segueix sent l'únic territori del país on competeixen els partits de parla flamenca i francesa.

Un altre tret fonamental per a entendre la configuració del seu sistema de partits té a veure amb un tret característic en la cultura política belga, que també veiem als Països Baixos, i és la *pilarització*. Històricament, la societat es va separar en grups o pilars verticals organitzats o *zuilen*. Cadascun d'aquests comptava amb les seves institucions socials i organitzacions, la qual cosa incloïa els partits polítics. Els dos pilars principals al país van ser el catòlic i el socialista, juntament amb el pilar liberal, de menor rellevància. El pilar catòlic durant anys va aglutinar els votants entorn dels partits demòcrata-cristians, que van participar en gairebé tots els Govern entre 1945 i 1999 i van nomenar el Primer ministre en la majoria d'aquests. Quelcom similar va succeir amb el pilar socialista. No obstant això, la creixent secularització de la societat belga, juntament amb la creixent importància del clivatge lingüístic, ha afeblit la importància dels pilars al llarg de les últimes dècades. El 1961, els partits representants dels pilars van obtenir el 91% dels vots. A partir de llavors, aquest percentatge ha anat caient progressivament (Deschouwer, 2002).

L'evolució longitudinal del sistema de partits és força complexa, especialment després de la divisió lingüística dels partits tradicionals en els anys seixanta i setanta. A això se sumen les constants modificacions del sistema electoral i el canvi en l'oferta partidista, per la qual cosa observem força fluïdesa durant els

últims quaranta anys. En tot cas, cal diferenciar dos tipus de partits. El primer es refereix als anomenats «**partits germans**». Abans de la dècada de 1970, els tres partits principals (demòcrata-cristians, socialistes i liberals) mostraven una estructura nacional. Havien nascut en un moment en què Bèlgica era un país unitari, però aquests partits es van adaptar gradualment a l'estructura institucional, primer regionalitzada i, més tard, federal, del país. Malgrat la divisió en partits independents i atesa la seva història comuna i de proximitat ideològica, els partits van seguir col·laborant. És més, els resultats electorals durant els anys següents van ser molt similars, és a dir, guanyaven o perdien les eleccions i participaven als Governos o eren oposició de manera força simètrica. Aquesta peculiaritat es va anar diluint amb el pas del temps, atès l'augment de les diferències entre els partits en termes estratègics, organitzacionals, en la seva plataforma programàtica o en la participació en el Gabinet.

El segon grup de partits és el dels **partits regionalistes**, que van sorgir a cada regió del país. Són de diferent tipus, existint els partits regionalistes proteccionistes (com DéFI, a la regió de Brussel·les), els partits regionalistes autonomistes (com ProDG, en la comunitat de parla alemanya) o els partits secessionistes (com el Bloc Flamenc, VB, a la regió flamenca). El seu èxit electoral des de la dècada de 1960 els va facilitar no solament aconseguir importants quotes de representació parlamentària, sinó també participar en els Governos regionals i nacionals.

La divisió històrica del sistema de partits belga va evolucionar durant diverses etapes (De Winter, 2010). En una primera fase va augmentar la presència dels partits regionals com a resultat de la creixent divisió lingüístic-cultural entre els belgues flamencs i francòfons. Així, va aparèixer el Volksunie (VU) a Flandes, el Rassemblement Walloon (RW) a Valònia i el Front Démocratique des Francophones (FDF) a la regió de Brussel·les. En una segona fase, entre 1968-1972 i 1978, es va produir la divisió en els tres partits principals, els cristians-demòcrates, els liberals i els socialistes en línies lingüístiques. En aquesta etapa, la resta de partits rellevants eren els partits regionalistes l'activitat dels quals es focalitzava en una de les regions. Solament el partit comunista i alguns moviments polítics efímers, com ara la Unió Democràtica per al Respecte al Treball (UDRT-RAD), es podrien considerar partits nacionals. Com a resultat de la divisió del sistema de partits, el nombre de partits representats al Parlament va augmentar extraordinàriament.

A les acaballes de la dècada de 1970, el sistema multipartidista belga es va expandir novament amb l'aparició del partit nacionalista, antiimmigrant i conservador, el Bloc Flamenc (VB), el partit d'extrema dreta francòfon Front Nacional i el partit Poujadista (UDRT/RAD). Altres partits que van sorgir van ser els partits verds, AGALEV a Flandes i ECOLO a la part francòfona. Durant la dècada dels anys vuitanta, hi va haver una lleugera disminució en el nombre

de partits quan els comunistes i altres partits petits van perdre els seus escons. No obstant això, el 1991 van arribar noves formacions al Parlament, entre les quals el partit populista llibertari Rossem (taula 11).

Taula 11. Resultats electorals a Bèlgica (1946-1987) (% de vots)

Any	PSC/CVP		PSB/BSP		PL/LP		FDF RW	PCB	VU	AGA- LEV	ECOLO	VB	UDRT
	CVP	PSC	SP	PS	VLD	PRL (MR)							
1946		42,5		31,6		8,9		12,3					
1949		43,6		29,8		15,3		7,5	2,1				
1950		47,7		34,5		11,2		4,8					
1954		41,1		37,3		12,1		3,6	2,2				
1958		46,5		35,8		11		1,9	2				
1961		41,5		36,7		12,3		3,1	3,5				
1965		34,5		28,3		21,6	2,2	4,6	6,7				
1968	22,3	9,4	28	20,9	5,9	3,3	9,8						
1971	21,9	8,2	27,2	20,9	9,5	7,2	11,4	3	11,1				
1974	23,3	9,1	26,7	10,4	6	10,9	3,2	10,2					
1977	26,2	9,8	27	8,5	7,8	7,1	2,1	10					
1978	26,1	10,1	12,4	13	10,4	6	7,3	3,3	7			1,4	0,9
1981	19,3	7,1	12,4	12,7	12,9	8,6	4,2	2,3	9,8	2,3	2,2	1,1	2,7
1985	21,3	8	14,6	13,8	10,7	10,2	1,2	1,2	7,9	3,7	2,5	1,4	1,2
1987	19,5	8	14,9	15,7	11,5	9,4	1,2	0,8	8	4,5	2,6	1,9	0,1

Font: De Lieven Winter (2010). «Federalismo y la sostenibilidad de Bélgica». *I Observatorio Novedades del federalismo a Europa* (pàg. 1-28). Fundación Giménez Abad.

Els mals resultats electorals en eleccions posteriors dels tres partits regionalistes principals, la VU a Flandes, l'RW a Valònia i els FDF a Brussel·les, van obligar a crear aliances o fusionar-se amb els partits principals. D'aquesta manera, la majoria dels líders de la VU es van unir a altres partits com ara els liberals, els demòcrata-cristians, els socialistes i, fins i tot, els Verds. La Nova Aliança Flamenca (N-VA) va sorgir precisament de la VU i la unió dels demòcrata-cristians entre 2004 i 2008. A Valònia, el pobre acompliment electoral de l'RW va empènyer la majoria dels seus líders als braços dels socialistes i liberals. A Brussel·les, l'FDF va assegurar la seva supervivència a llarg termini, unint-se al partit liberal entre 1992 i 2011. En definitiva, a les acaballes de la dècada dels anys noranta la creació d'aliances entre partits va ser força freqüent. Les aliances van ser diverses en termes d'ambició, grandària o sostenibilitat, però en general van tenir força èxit. A més, hi va haver nombrosos canvis de noms i etiquetes partidistes després de la creació de les aliances.

El sistema de partits flamenc ha patit una important transformació durant la gran recessió per les derrotes electorals dels tres partits principals (taula 12). Els demòcrata-cristians, que una vegada van dominar la política belga, van obtenir els seus pitjors resultats des de la creació del partit el 1936. Quelcom similar els ha ocorregut als socialistes, que gradualment han cedit vots a l'emergent d'esquerra radical (PTB-PvdA) i als liberals flamencs (VLD). El partit liberal francòfon (MR) es va mantenir estable durant els anys 2000 i 2010. Però durant aquesta etapa el partit regionalista flamenc (N-VA) ha estat l'únic que ha guanyat vots.

Taula 12. Resultats electorals 1991-2019 (% vots)

	1991	1995	1999	2003	2007	2010	2014	2019
N-VA	5,89	4,7	5,56	3,06	-	17,4	20,3	16,0
PS/(sp.a)	13,49	11,9	10,2	13,0	10,9	13,7	11,7	9,5
CD&V	16,81	17,2	14,09	13,3	18,5	10,9	11,6	8,9
MR	8,14	10,3	10,2	11,4	12,5	9,28	9,6	7,6
SP	11,98	12,6	9,55	14,91	10,26	9,2	8,8	6,7
OpenVLD	11,98	13,2	14,3	15,36	11,8	8,6	9,8	8,5
VB	6,6	7,8	9,87	11,68	11,99	7,76	3,7	12
CDH	7,7	7,7	5,88	5,47	6,1	5,5	5	3,7
ECOLO	5,1	4,0	7,36	3,06	5,1	4,8	3,3	6,1
GROEN!	4,9	4,4	6,99	2,47	3,9	4,38	5,3	6,1
LDD	-	-	-	-	4,0	2,31		
PP	-	-	-	-	-	1,29	1,5	1,1
ROSSEM	3,2	-	-	-	-	-		
DFD	1,5	-	-	-	-	-	1,8	2,2
FN	1,1	2,3	1,45	1,98	1,9	-		
VIVANT	-	-	1,35	1,24	-	-		
PTB/PvdA						1,9	3,7	8,6

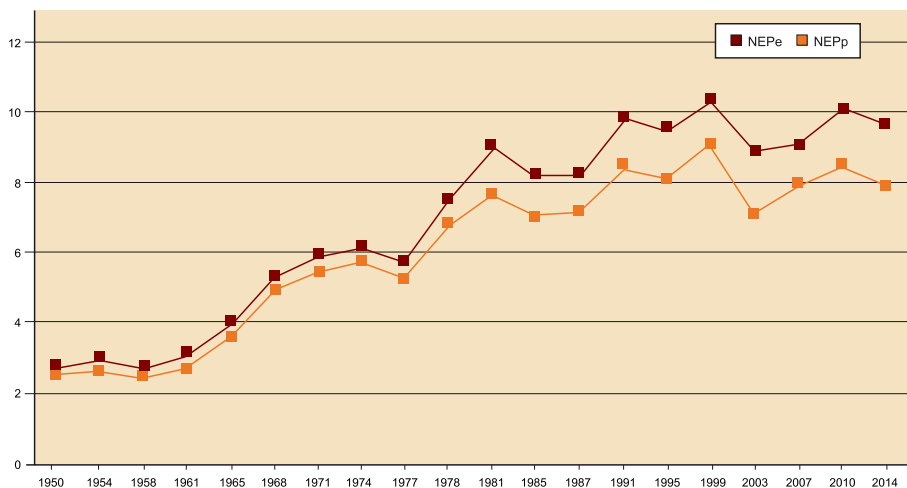
Font: elaboració pròpia a partir d'<http://verkiezingen2019.belgium.be>.

D'altra banda, el declivi dels partits principals va aplanar el camí per al **sorgiment de noves forces polítiques** en tots dos costats de l'eix ideològic. A l'esquerra, trobem el Partit dels Treballadors Belgues, d'esquerra radical (PTB-PvdA), basat en un discurs antisistema i una crítica de la forma com els partits socialistes van enfrontar la crisi econòmica, que des de 2010 no ha fet sinó millorar els seus resultats. En el costat extrem de la dreta va sorgir el 2009 el Partit Popular (PP) a Valònia i Llista De Decker (LDD) a Flandes, encara que va tenir més èxit el primer, que va aconseguir el 3,1% dels vots el 2010 i el seu

primer escó a la Cambra federal. Aquestes tendències estan relacionades amb el declivi i la desaparició el 2012 de la dreta radical Front Nacional. Les eleccions celebrades el maig de 2019 confirmen les tendències prèvies i apunten a un complex escenari per a formar Govern, per les victòries de la dreta radical a Flandes (VB) i l'esquerra radical a Valònia (PS).

En l'actualitat, el sistema multipartidista belga es caracteritza per una **fragmentació extrema**. No solament reflecteix les divisions polítiques i socials principals que han polaritzat i continuen polaritzant la societat belga, sinó que també reflecteix l'aparició de noves dimensions de conflicte i nous temes. En les últimes dècades, s'observen certes tendències que apunten a la disminució de la importància dels pilars sociològics tradicionals i la religió en la societat.

Figura 3. Nombre efectiu de partits electorals i parlamentaris



Font: elaboració pròpia a partir de Michael Gallagher (2017). «Election indices dataset» [en línia].

La figura 3 proporciona una fotografia de l'evolució del sistema considerant el NEP electoral i parlamentari des de 1950. Aquesta transformació del sistema de partits es deu a tres ones de canvi des de la dècada de 1960 (De Winter i altres, 2006). Primer, l'aparició de partits regionalistes en cadascuna de les tres regions principals del país. En segon lloc, la divisió dels partits nacionals en les branques flamenca i francòfona, que va fer duplicar el nombre de partits entre les acaballes dels anys seixanta i mitjan dels setanta. La tercera ona es va caracteritzar per la creació i el sorgiment de nous partits a les acaballes de la dècada de 1970: els partits verds (AGALEV i ECOLO) i els partits d'extrema dreta (VB i FN) a les regions valona i flamenca, i també el partit UDRT-RAD. Els nivells de fragmentació es van mantenir alts i estables des del començament de la dècada de 1990. No obstant això, a mitjan dècada de 2000 es va produir una disminució de la fragmentació com a conseqüència de les aliances de partits, entre les quals: el CD&V i el N-VA, el Partit Reformista Liberal (PRL), el Moviment pel Canvi (MCC) i el Front Democràtic Francòfon (FDF), o l'aliança entre el VLD i el liberal francòfon Vivant. La crisi financera i econòmica va crear les condicions per a l'èxit gradual de la dreta radical populista i l'esquerra

radical, i també va impulsar l'èxit del regionalista N-VA, que va avançar un programa econòmic neoliberal. Aquest triomf va ser paral·lel al declivi dels partits tradicionals.

Quant als patrons d'estructuració de la **competència partidista**, Bèlgica és dels pocs països en què tres dels quatre clivatges identificats per Lipset i Rokkan (1967) han donat lloc als partits rellevants del sistema. Els tres partits principals: cristià-demòcrates, socialistes i liberals, es van originar en les divisions de l'Església-Estat i propietaris-treballadors, mentre que les altres dues divisions (urbà-rural i centre-perifèria) també van encoratjar la creació de partits reeixits. El domini de l'Església catòlica es va traduir en el naixement d'un partit catòlic que va governar Bèlgica abans de la Segona Guerra Mundial. Després de la guerra, els partits catòlics van seguir sent la major força política, encara que la secularització gradual de la societat va portar aquests partits a reclamar la seva independència de l'Església i a adaptar la seva estructura i les seves plataformes programàtiques. És el cas, per exemple, del Centre Humanista Democràtic (CDH), que va eliminar la referència a la religió en la seva denominació.

La divisió esquerra-dreta va tenir dos referents sorgits a partir dels moviments de treballadors i sindicats: el Partit Socialista i el Partit Comunista. Tots dos van tenir força èxit electoral i van participar en diversos Governos, però els comunistes van perdre presència després de la Segona Guerra Mundial i van desaparèixer del Parlament entre 1985 i 2014. En l'actualitat, l'esquerra està representada pel Partit Socialista Flamenc (SP/sp.a), el Partit Socialista de parla francesa (PS) i el PTB-PvdA, l'esquerra radical que va entrar al Parlament després de les eleccions de 2014. A l'altre costat de l'espectre ideològic hi ha els liberals: Liberals i Demòcrates Flamencs Oberts (OpenVld) i el Moviment de Reforma (MR). També han sorgit partits ultraliberals (UDRT-RAD, Vivant, LDD, LiDé), però en la seva majoria han estat efímers.

La divisió centre-perifèria es va manifestar clarament en el conflicte lingüístic i té les seves arrels en el moviment flamenc (De Winter, 2010). El primer dels partits reeixits va ser el partit VU. El secessionista radical de dreta VB va sortir de les seves files en la dècada de 1970 i el seu declivi va provocar una divisió el 2001 en diversos partits, com l'N-VA i l'Spirit. També hi va haver la presència dels partits regionalistes en altres zones del país: RW a Valònia, FDF reconvertit en DÉFI a Brussel·les i el Partit dels Belgues de Parla Alemanya (PDB) en la comunitat de parla alemanya.

Les últimes dècades del segle XX han estat testimonis del declivi i la desaparició en alguns casos de diversos partits regionalistes. Això es va deure principalment al seu èxit polític en la regionalització i federalització del país, i també en l'estratègia dels partits majoritaris per a donar suport a certes demandes dels partits regionalistes i, fins i tot, conformar aliances electorals (Van Haute i Pilet, 2006). No obstant això, després de les crisis polítiques entre 2007 i 2011, s'observa una nova etapa reeixida d'aquests partits. El 2014, l'N-VA i el ProDG es van convertir en els partits més grans a Flandes i a la comunitat de parla

alemanya, respectivament, mentre que DÉFI va aconseguir integrar el Gabinet regional de Brussel·les i va decidir competir a Valònia per a les eleccions de 2018 i 2019. La dimensió materialisme-postmaterialisme també ha tingut la seva traducció en la competència partidista i ha donat origen a nous partits, com ara els partits verds en els anys vuitanta (ECOLO a la zona francòfona, AGALEV-Groen a la flamenca). Per la seva banda, també hi ha expressions de la dreta populista radical que emfatitzen la importància de la llei i l'ordre i l'oposició a la migració. Aquí trobem els extints VB i FN, i també partits més recents, com ara el Partit Popular (PP).

10. A manera de conclusió: parlamentarisme, multipartidisme i coalicions en els casos analitzats

En aquest mòdul ens hem familiaritzat amb els processos històrics, el disseny institucional i el funcionament de tres règims parlamentaris de gran interès per als estudiosos de les institucions polítiques.

En el cas alemany, s'ha analitzat la manera com s'ha configurat un dels sistemes polítics amb més poder dins de la Unió Europea. **Alemanya** ofereix l'oportunitat de conèixer els profunds canvis que en menys d'un segle ha experimentat el sistema polític fins a arribar a la seva actual configuració. Sobre aquest tema, s'han explicat alguns elements que han obtingut una gran atenció entre els estudiosos, com són el seu sistema electoral, que combina el principi majoritari i el proporcional, o l'organització del seu federalisme, pres com a model per a altres sistemes polítics. A més, s'han precisat els contorns de la figura del Cap d'Estat i del Cancellier en un model de república parlamentària. Al costat d'aquestes qüestions, s'ha abordat l'evolució del sistema de partits alemany i els principals partits que conformen una situació de multipartidisme moderat i de tendència a les coalicions de Govern.

Per la seva banda, en l'estudi dels sistemes polítics dels **Països Baixos** i **Bèlgica** s'han plantejat les diferències i similituds del disseny institucional de dos països veïns amb un passat comú i amb sengles monarquies parlamentàries. Des de la perspectiva d'Espanya, crida l'atenció la manera com es conformen els Governos en una situació de multipartidisme molt accentuat. Així mateix, s'ha analitzat l'organització territorial de tots dos països. Referent a això, s'ha dedicat molta atenció a la configuració del federalisme belga i els reptes als quals s'enfronta. A més, l'atenció s'ha detingut en els seus sistemes electorals, que són dels més proporcionals del món, i en els efectes sobre la configuració dels seus sistemes de partits.

Bibliografia

Albrechts, Louis; Meuris, Filip (2000). *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies. Belgium Regional Development Studies*. Brusel·les: European Commission.

Andeweg, Rudy B. (1999). «Parties, pillars and the politics of accommodation: weak or weakening linkages? The case of Dutch consociationalism». A: K. R. Luther; K. Deschouwer (ed). *Party Elites in Divided Societies. Political Parties in Consociational Democracy* (pàg. 108-33). Londres: Routledge.

Andeweg, Rudy B.; Galen A. Irwin (2019). *Governance and Politics of the Netherlands*. Londres: Palgrave.

Chuliá Rodrigo, Elisa (2007). «El cuestionamiento del modelo alemán y la diversificación de la izquierda en Alemania (1983-2005)». A: S. Aguilar; E. Chuliá (ed.). *Identidad y opción. Dos formas de entender la política* (pàg. 257-286). Madrid: Alianza Editorial.

Conradt, David P. (2012). «Germany». A: Hancock (ed.). *Politics in Europe* (pàg. 213-312). Washington: CQ Press.

Decker, Frank (2014). «Follow-up to the Grand Coalition». *German Politics and Society* (vol. 32, núm. 2, pàg. 19-40).

De Vries, Catherine E.; Hakhverdian, A.; Lancee, B. (2013). «The Dynamics of Voters' Left/Right Identification: The Role of Economic and Cultural Attitudes». *Political Science Research and Methods* (vol. 1, núm. 2, pàg. 223-238).

De Winter, Lieven (2010). «Federalismo y la sostenibilidad de Bélgica». A: *I Observatorio Novedades del federalismo en Europa* (pàg. 1-28). Fundación Giménez Abad.

De Winter, Lieven; Swyngedouw, M; Dumont, P. (2006). «Party System(s) and Electoral Behaviour in Belgium: From Stability to Balkanisation». *West European Politics* (vol. 29, núm. 5, pàg. 933-956).

Deschouwer, Kris (2002). «The colour purple: the end of predictable politics in the low countries». A: Paul Webb; David Farrell; Ian Holliday. *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Deschouwer, Kris (2009). *The politics of Belgium. Governing a divided society*. Palgrave Macmillan.

Gallagher, Michael (2019). *Election indices dataset* [en línea]. Disponible a: <www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/ELSystems/index.php>

Garmendia Madariaga, Amuítz (2014). «Sistema político de Bélgica». A: Gema Sánchez Medero; Rubén Sánchez Medero. *Sistemas Políticos de Europa*. València: Tirant lo Blanch.

Lees, Charles (2012). «The paradoxical effects of decline. Assessing party system change and the role of the catch-all parties in Germany following the 2009 federal election». *Party Politics* (vol. 18, núm. 4, pàg. 545-562).

López Sánchez, Eliseo (2013). «El sistema político de los Países Bajos». A: Marta Chávarri; Irene Delgado. *Sistemas Políticos Contemporáneos*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Mahler, Gregory S. (2019). «Germany». *Comparative Politics. Exploring concepts and institutions across nations*. Colorado Lynne Rienner.

Mair, Peter (2008). «Electoral Volatility and the Dutch Party System: A Comparative Perspective». *Acta Política* (vol. 43, núm. 2-3, pàg. 235-253).

Otjes, Simon (2016). «Distinguishing Welfare State Reform and Income Redistribution. A Two-dimensional Approach to the Dutch Voter Space on Economic Issues». *Party Politics* (vol. 24, núm. 5, pàg. 563-576).

Pellikaan, Huib; De Lange, Sara L.; Van der Meer, Tom (2007). «Fortuyn's Legacy: Party System Change in the Netherlands». *Comparative European Politics* (vol. 5, núm. 3, pàg. 282-302).

Pellikaan, Huib; De Lange, Sara L.; Van der Meer, Tom (2016). «The Centre Does Not Hold: Coalition Politics and Party System Change in the Netherlands, 2002-12». *Government and Opposition*

Poguntke, Thomas (2014). «Towards a New Party System: The Vanishing Hold of the Catch-All Parties in Germany». *Party Politics* (vol. 20, núm. 6, pàg. 950-963).

Scarrow, Susan (2012). «The German Grand Coalition of 2005-09 and Party System Change: Catalyst or Continuity?». *Electoral Studies* (núm. 31, pàg. 60-71).

Steininger, Rolf (2001). «The German Question, 1945-95». A: K. Larres (ed.). *Germany since Unification: The Development of the Berlin Republic*. Londres: Palgrave.

Van Haute, Emilie; Pilet, Jean-Benoit (2006). «Regionalist Parties in Belgium (VU, RW, FDF): Victims of Their Own Success?». *Regional & Federal Studies* (vol. 16, núm. 3, pàg. 297-313). Doi: 10.1080/13597560600852474

Weitz, Eric D. (2019). *La Alemania de Weimar: presagio y tragedia*. Madrid: Ediciones Turner.