

---

# El excepcionalismo de dos países europeos: la democracia mayoritaria del Reino Unido y el semipresidencialismo francés

---

PID\_00271352

Leticia M. Ruiz Rodríguez  
Patricia Otero Felipe

---

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 5 horas

---



**Leticia M. Ruiz Rodríguez**

Profesora titular en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Imparte clases de Política comparada y de Sistemas políticos comparados. Su ámbito de investigación son las instituciones políticas, además de los partidos y sistemas de partidos. Sobre estos temas es autora y editora de varios libros y de artículos publicados en revistas científicas.

**Patricia Otero Felipe**

Profesora contratada doctora en la Universidad de Burgos, donde imparte clases de Política comparada y de Métodos de investigación en ciencia política. Sus líneas de investigación se centran en la política comparada, el estudio de los partidos y sistemas de partidos, el comportamiento político y electoral y los procesos de representación política. Con esta temática es autora de varios capítulos de libros y artículos científicos.

El encargo y la creación de este recurso de aprendizaje UOC han sido coordinados por el profesor: Mikel Barreda Díez (2020)

Primera edición: febrero 2020  
© Patricia Otero Felipe, Leticia M. Ruiz Rodríguez  
Todos los derechos reservados  
© de esta edición, FUOC, 2020  
Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona  
Realización editorial: FUOC

*Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño general y la cubierta, puede ser copiada, reproducida, almacenada o transmitida de ninguna forma, ni por ningún medio, sea este eléctrico, químico, mecánico, óptico, grabación, fotocopia, o cualquier otro, sin la previa autorización escrita de los titulares de los derechos.*

# Índice

<b>Introducción.....</b>	5
<b>Objetivos.....</b>	7
<b>1. Contexto histórico de Reino Unido y Francia.....</b>	9
1.1. La trayectoria de estabilidad del Reino Unido .....	9
1.2. El recorrido y los cambios políticos de Francia .....	10
<b>2. Reino Unido: cuatro naciones en un Estado unitario.....</b>	13
<b>3. El centralismo francés.....</b>	20
<b>4. La monarquía parlamentaria del Reino Unido.....</b>	25
4.1. El papel del Monarca en el Reino Unido .....	25
4.2. La organización del Poder legislativo británico .....	26
4.3. El Primer ministro en el Reino Unido y el Gobierno del Gabinete .....	28
<b>5. El semipresidencialismo de Francia.....</b>	33
5.1. La Jefatura del Estado: alta concentración de poderes .....	33
5.2. El Primer ministro y las cohabitaciones en Francia .....	35
5.3. La organización del Poder legislativo en Francia .....	37
<b>6. El sistema electoral del Reino Unido: <i>first past the post</i>.....</b>	40
<b>7. El sistema electoral de Francia.....</b>	42
<b>8. El bipartidismo imperfecto y las elecciones en Reino Unido..</b>	44
<b>9. Sistema de partidos, partidos y elecciones en Francia.....</b>	51
<b>10. Reino Unido y Francia: balance de su singularidad.....</b>	59
<b>Bibliografía.....</b>	61



## Introducción

La arquitectura institucional de las democracias de Europa Occidental muestra un carácter excepcional en Reino Unido y Francia. Este módulo se ocupa de ambos casos con el fin de señalar los elementos de singularidad de sus instituciones políticas y de comprender su impacto sobre la dinámica política.

El Reino Unido fue denominado por Lijphart (2012) como **modelo de democracia mayoritaria** que se caracterizaba por el gobierno de la mayoría frente a los repartos proporcionales de poder de las democracias consociacionales o consociativas.

De este modo, el sistema electoral de tipo mayoritario del Reino Unido ha desempeñado un papel central en el fortalecimiento de una lógica bipartidista, que ha dotado de estabilidad a la fórmula de gobierno de la mayoría bajo el paraguas de una longeva monarquía parlamentaria y sin una Constitución escrita. A estas singularidades se añade la existencia de una Cámara Alta, la Cámara de los Lores, que no es democráticamente elegida, a pesar de que la democracia británica es una de las más antiguas de Europa. Y es en este contexto en el que el Reino Unido se enfrenta a la que quizá sea la coyuntura de mayor trascendencia para el Reino Unido desde la Segunda Guerra Mundial. La tradicional estabilidad de este sistema político se ha visto alterada como resultado de la gestión del *brexit*. El abandono voluntario del Reino Unido de la Unión Europea será el capítulo final de un arraigado euroescepticismo presente en la clase política y en los ciudadanos británicos.

Por su parte, el sistema político de Francia contiene también una considerable cuota de excepcionalismo. Tras una convulsa historia, no solo por su archiconocida Revolución a finales del siglo XVIII, sino también porque desde entonces ha tenido más de quince Constituciones, Francia disfruta desde la inauguración de la V República de un diseño institucional consolidado de notable originalidad. Desde 1958 el país se ha organizado como una república semi-presidencialista con un sistema de partidos fragmentado y polarizado. Fruto de este arreglo institucional, Francia ha hecho frente a periodos de convivencia de Ejecutivos de un color con Parlamentos y Primeros ministros de otro color, tal y como veremos en este módulo.

Pero, además, el sistema político francés es excepcional porque ha tenido que gestionar no pocos ciclos de protesta que, de forma periódica, recuerdan al resto de Europa la conciencia colectiva y la capacidad de movilización de su pueblo (Ancelovici, 2008). Episodios de gran calado como la revuelta estudiantil de Mayo del 68, las revueltas pasajeras como las de la periferia de París durante la etapa de Sarkozy como Presidente (en torno al año 2007), que cuestiona-

ban el modelo de sociedad multicultural con gran inmigración, o las protestas por los cambios en la jornada laboral en 2016 son algunos exponentes de esta tendencia de la sociedad francesa a denunciar. Recientemente, la denominada revolución de los chalecos amarillos, iniciada por el sector del transporte ante la subida de precios del carburante, ha llevado al Presidente Macron a iniciar una etapa de reflexión sobre el modelo económico, social y cultural francés. No obstante, todavía es difícil aquilatar la traducción en políticas públicas específicas que tendrá este proceso dentro del actual entramado institucional.

A continuación, se analizan ambos sistemas políticos. En el siguiente apartado se ofrece una contextualización histórica. Después de ello, en sucesivos apartados, se explica la organización territorial de ambos países, así como la forma de gobierno y la conformación del Parlamento, el sistema electoral y el sistema de partidos, tanto de Reino Unido como de Francia.

## Objetivos

Al final del módulo los estudiantes serán capaces de:

- 1.** Conocer el papel del Jefe del Estado en la monarquía parlamentaria británica y en la república semipresidencialista francesa, así como sus diferencias con el papel del Primer ministro en estos sistemas políticos.
- 2.** Comprender los efectos del sistema electoral mayoritario sobre el sistema de partidos.
- 3.** Establecer las diferencias de estructura y funcionamiento del Parlamento francés y del británico.
- 4.** Distinguir los rasgos del modo de distribución territorial del centralismo francés y del Estado unitario descentralizado británico.
- 5.** Familiarizarse con los acontecimientos más destacados de la historia británica y de la francesa, así como con algunos de los líderes más relevantes de las últimas décadas.





## 1. Contexto histórico de Reino Unido y Francia

### 1.1. La trayectoria de estabilidad del Reino Unido

El sistema político más antiguo de Europa es el del Reino Unido, que debe parte de su estabilidad a la solución de dos cuestiones políticas fundamentales antes de la llegada de la Revolución Industrial: la **autoridad del Monarca**, que fue sometida a la del Parlamento, y la **supremacía del poder civil sobre el eclesiástico**. Esta modernización política progresiva vino acompañada de una modernización socioeconómica que ha conformado uno de los países más desarrollados y con una democracia más arraigada.

De la mano de las transformaciones derivadas de la Revolución Industrial comenzaron a manifestarse algunos efectos colaterales que anunciaban el inicio de una era moderna en el Reino Unido: la innovación tecnológica, los problemas laborales, el éxodo rural y la sobrepoblación de las ciudades, así como el surgimiento de la clase obrera. Es en este caldo de cultivo donde nace el socialismo y el comunismo, que, a lo largo de las décadas, han demostrado su gran capacidad para agregar intereses (a favor y en contra).

Los territorios que componen el Reino Unido tienen un origen diferente. Escocia e Inglaterra fueron reinos independientes hasta 1603, cuando se unieron; aunque conservarían sus respectivos Parlamentos hasta 1706, cuando se creó un solo Parlamento, el de Gran Bretaña. Por su parte, Gales e Irlanda habían sido conquistados y anexionados durante los siglos XIII y XII, respectivamente, aunque los textos legales que formalizaron las anexionaciones son posteriores. Asimismo, en 1922 Irlanda se independizó del Reino Unido y solamente una parte del norte de Irlanda (Ulster) permaneció en el Reino Unido.

La historia del Reino Unido está íntimamente asociada al devenir de su monarquía, que durante siglos fue perdiendo poder efectivo. La monarquía se remonta al siglo XI, ya que la Carta Magna de 1215 ya contemplaba su existencia. Desde el siglo XVII (Revolución Gloriosa) se inicia una paulatina sustracción de poderes a la Corona a favor del Parlamento. Pese a ello, los Monarcas en el Reino Unido conservaron grandes recursos económicos, además de todo el poder simbólico reforzado por siglos de existencia y el carácter ininterrumpido de su condición dinástica.

Numerosos Monarcas se sucedieron en el Reino Unido. Algunos de ellos ocupan páginas señaladas de la historia del país. De todos ellos, el rey Enrique VIII, que llevó a cabo la ruptura con la Iglesia católica y se convirtió en cabeza de la Iglesia anglicana, quizá sea uno de los más recordados. Siglos después, la Reina Victoria, que reinó desde 1837 hasta 1901, también tiene un papel

#### Lectura recomendada

Irene Delgado Sotillos (2002). «El sistema político de Gran Bretaña». En: I. Delgado Sotillos; P. Chávarri; P. Oñate (eds.). *Sistemas de Organización Política Contemporánea* (págs. 45-90). Madrid: UNED.

destacado en la historia británica. Durante su reinado se produjo la expansión del Gobierno británico moderno, se desarrolló el servicio civil (una suerte de funcionariado), se extendió progresivamente el sufragio hasta llegar a ser universal, apareció el Partido Laborista representando a los grupos sociales recién incorporados, y se estableció una importante política de alianzas con otros países a través de los matrimonios de sus descendientes.

Décadas después el Reino Unido quedó marcado por la Segunda Guerra Mundial. El país se vio sometido a los bombardeos de la Alemania nazi, aguantando estoicamente bajo el liderazgo del Primer ministro Winston Churchill. Entre otras cosas, este líder del Partido Conservador dejó un legado de grandes discursos que ocupan páginas de oro en la historia del parlamentarismo inglés, así como relevantes acciones y decisiones todavía hoy recordadas.

Si hacemos balance de los acontecimientos más relevantes del Reino Unido desde la Segunda Guerra Mundial, sin lugar a dudas la coyuntura actual constituye una de las más decisivas que vive este sistema político. Dos referéndums de gran trascendencia han marcado al país de forma reciente. Por una parte, en el año 2014 se celebró la consulta en Escocia para preguntar por la posible independencia de esa zona con respecto al resto del país. Por otra parte, en el año 2016 se celebró el referéndum sobre el *brexit*. En el primer caso el Reino Unido fue capaz de salir unido al ganar la opción continuista de la permanencia. En el segundo, por el contrario, la opción más votada fue la que implica un cambio de gran trascendencia, como es el abandono de la Unión Europea. Y es precisamente la discusión de las condiciones de abandono de la Unión Europea, y no tanto la decisión en sí, lo que ha tenido un carácter más desestabilizador en la vida política del país. Además, este proceso ha tenido un profundo impacto en el corazón del proyecto europeo, cuyas instituciones y mecanismos de toma de decisiones se enfrentan a un difícil proceso negociador.

## **1.2. El recorrido y los cambios políticos de Francia**

Por su parte, el desarrollo de los acontecimientos en Francia tiene un componente más convulso que el del Reino Unido. La Revolución de 1789 supuso, entre otras cuestiones, el fin del absolutismo y de los privilegios para la nobleza y el clero, la abdicación del Monarca, la proclamación de una nueva Constitución y la inauguración de un modelo de organización política como república. Por todos es sabido que, además, dicho proceso histórico supuso la reestructuración administrativa del país, el descenso del poder de la Iglesia, el traspaso de poder de la aristocracia a la burguesía, la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, la reflexión e implementación de principios como el del **imperio de la ley**, la **separación de poderes** y el principio de la **soberanía popular**.

Tras este conjunto de transformaciones emerge con gran centralidad la figura de Napoleón Bonaparte, emperador autoproclamado entre 1804 y 1814, gran estratega militar y considerado hoy como uno de los grandes hombres ilustres

de Francia. A partir de 1815 se restauraría la monarquía borbónica y en 1830 se produjo la llegada de los Orleans al trono francés. Es a partir de 1848 cuando se inicia la II República, interrumpida por la proclamación de Luis Napoleón como emperador.

Este segundo imperio acabaría en 1870 para dar paso a la III República, que, entre 1870 y 1940, puso en marcha el denominado *parlamentarismo republicano*. Tras la ocupación alemana de Francia y la liberación posterior del país después del fin de la Segunda Guerra Mundial, el país galo inauguró la que sería su IV República. Entre 1946 y 1958 se implementó un plan de reconstrucción y modernización de la industria y el transporte, se establecieron algunas provisiones propias del Estado de Bienestar y se dieron los primeros pasos de la descolonización, ya que Francia, como otros países europeos, tenía territorios de ultramar. Pero esta IV República repetía el esquema de la anterior y, por consiguiente, contenía un germen de inestabilidad: un Presidente con poco poder político, un Primer ministro que concentraba el mando directo, muchos partidos y un Parlamento capaz de retirar la confianza al Primer ministro.

En este difícil entramado institucional y político se agrava el problema con una de las colonias, Argelia, que había devenido en Departamento. Entre 1954 y 1962 tiene lugar una guerra de liberación que enfrenta a la población de origen y a los colonos, ya que Francia no quería ejecutar un plan de descolonización. Esta crisis política afecta al corazón de la IV República, ya asolada por sus problemas domésticos. Ante esta situación, la Asamblea Nacional recurre a Charles de Gaulle, general, héroe de guerra, que había sido líder del Gobierno francés en el exilio en la época de la Francia ocupada y que había presidido un Gobierno de coalición entre 1944 y 1946 antes de proclamarse la IV República. Retirado ya de la vida política, De Gaulle acepta liderar el proceso de elaboración y aprobación de una nueva Constitución, a petición de la Asamblea Nacional, y se le otorgan, para tal fin, plenos poderes durante seis meses. De Gaulle pone como condiciones para el diseño de un nuevo sistema político en Francia que no se introduzca un modelo presidencial y que reconozca la figura de un Gobierno responsable ante la Asamblea Nacional. Además, existía la consigna de evitar que la alta fragmentación introdujera una gran inestabilidad del conjunto del sistema político.

Es así como se diseña la Constitución de 1958, que, tras ser votada en referéndum, inauguró la V República en Francia. La meta principal de esta nueva forma de organización era el equilibrio entre la representatividad y la gobernabilidad con los temores de un pasado unas veces caudillista bonapartista y otras veces falta de liderazgo en un entorno fragmentado y polarizado. Para ello se buscó un predominio del Ejecutivo sobre el Parlamento, fortaleciendo la autoridad del primero y limitando la hegemonía del segundo. Además, la Constitución estableció nuevas relaciones entre la metrópoli y las colonias.

No obstante, a Francia le esperaba una última convulsión antes de iniciar un periodo de estabilidad como el que vive en la actualidad. Tras unos años de liderazgo del Presidente De Gaulle, se gesta un movimiento estudiantil, conocido como **Mayo del 68**, que hace explosión en París ese mismo año de 1968 y que tendría ecos en otros rincones del mundo (China, México, Estados Unidos y también en España). El germen de esta revuelta, la prohibición de que los hombres entraran en las residencias universitarias de mujeres, tiene un componente de lucha por la igualdad, en este caso entre géneros, a lo que se le añadió una reflexión de mayor calado y amplitud. Así, la revuelta devino en una insólita alianza entre estudiantes y obreros, que juntos cuestionaban el modelo económico, social y cultural imperante. Grandes eslóganes como el mítico «Prohibido prohibir», barricadas callejeras, reuniones en fábricas y en universidades son algunas de las imágenes que nos dejó esa revuelta sobre la que el paso del tiempo ha tejido una valoración desigual entre expertos, partidos y generaciones de franceses. Desde entonces, Francia ha continuado con el modelo establecido en la denominada V República, que, iniciada en 1958, perdura hasta nuestros días. En ella, la convivencia (cohabitación) de Presidentes de la República de un partido y Primeros ministros se producía en algunas ocasiones. Se trata de un hecho insólito en otros países que analizaremos, junto con otros elementos institucionales, a lo largo de las siguientes páginas.

## 2. Reino Unido: cuatro naciones en un Estado unitario

Reino Unido es un Estado unitario compuesto por cuatro naciones: Escocia, Gales, Inglaterra e Irlanda del Norte, que han tenido un proceso de incorporación desigual. Tanto el principado de Gales como Irlanda fueron territorios conquistados y más tarde anexionados. Gales fue incorporado por Eduardo I de Inglaterra en 1283, y su unidad fue formalizada posteriormente por el Estatuto de Gales (1284), y por el Acto del Parlamento (1534). Por su parte, la incorporación del Norte de la isla de Irlanda fue más conflictiva. Si bien la isla fue anexionada en 1800 a través de las Actas de Unión, en 1922 se llevó a cabo su independencia, adoptándose en una parte la forma republicana de gobierno, en tanto que la zona norte de la isla, Ulster, decidió permanecer dentro del Reino Unido. Por otro lado, Escocia fue un país independiente de Inglaterra hasta 1603, momento en que Jacobo VI accedió a la Corona de Inglaterra. Este hecho supuso la unión de las dos Coronas, aunque cada reino conservó en ese momento su Parlamento. La unión definitiva con el Reino Unido tuvo lugar en 1707 a través del Acta de Unión, lo que significó la creación del Parlamento de Reino Unido, con sede en el Palacio de Westminster. En este momento Escocia perdió su Parlamento, pero otras de sus instituciones permanecieron intactas durante siglos, tales como el sistema legal, el educativo, el Gobierno local o la separación con la iglesia. Escocia conservó así varios símbolos nacionales y culturales que la dotaron de una identidad diferenciada, aunque políticamente esta no se manifestara hasta mediados del siglo XX (Keating, 1999).

Pero además de considerar la peculiaridad histórica de incorporación de las tres naciones al Reino Unido, hay que tener en cuenta las características sociodemográficas diferenciadas entre los distintos territorios. De las cuatro naciones, Inglaterra es, con diferencia, la más extensa y también la más poblada, con algo más de 55 millones de habitantes. En segundo lugar estaría Escocia, que cuenta aproximadamente con 6 millones de personas, Gales con algo más de 3 millones de habitantes y, por último, Irlanda del Norte, la nación más pequeña en extensión y población, al no alcanzar los 3 millones. Esta estructura se traslada también al ámbito económico, lo que ocasiona grandes disparidades y un fuerte desequilibrio regional.

### Territorios autónomos

La Isla de Man y las Islas anglonormandas del Canal (Jersey, Guernsey y Alderney) son dependencias de la Corona o territorios autónomos, pero no forman parte del Reino Unido. Tampoco pertenecen a Reino Unido, aunque sí a la Corona británica, los catorce territorios de ultramar herencia del pasado colonial que no se independizaron o prefirieron seguir siendo territorios británicos. Estos son: British Indian Ocean Territory, Bermuda, Malvinas, South Georgia y las South Sandwich Islands, British Antarctic Territory, Sta. Helena y sus dependencias (Ascensión y Tristán de Acuña), Montserrat, las British Virgin Islands, las Cayman Islands, Turks and Caicos Islands, Anguilla, el Pitcairn Group of Islands, las Bases Aéreas Soberanas de Akrotiri y Dhekelia en Chipre, y Gibraltar.

La estructura territorial del Reino Unido es, por lo tanto, singular y compleja. Por un lado, el Reino Unido se configuró como un Estado en el que el Gobierno nacional en principio no comparte poder con otros niveles intermedios de gobierno. Esto ha significado que el Parlamento de Westminster haya concentrado tradicionalmente la autoridad política y haya legislado sobre cualquier lugar del Reino Unido. Pero, al mismo tiempo, cada una de las tres naciones mantuvo elementos institucionales y culturales propios que las dotaron de cierta autonomía.

En cualquier caso, hasta 1998 el Reino Unido podía ser considerado como un Estado unitario. Sin embargo, la devolución de los poderes a las naciones, conocido como el **proceso de *devolution***, ha modificado radicalmente su estructura territorial. El Gobierno de Tony Blair se comprometió durante la campaña electoral de las elecciones parlamentarias de 1997 a devolver los poderes centrales a Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Esta promesa se materializó en 1998 con la aprobación de tres leyes de devolución o *devolution acts* en Escocia, en Irlanda del Norte y en Gales. A partir de ese momento, las tres naciones disfrutaban de distintos niveles de autonomía legislativa y administrativa, pero con bastantes diferencias. Los arreglos establecidos por las respectivas leyes de devolución no son simétricos, porque los poderes de los Parlamentos escocés, galés y norirlandés han variado en naturaleza y alcance. Mientras, en Inglaterra este proceso ha sido mucho más lento y hasta la fecha está suspendido, tras el rechazo en referéndum que tuvo lugar en 2004 en el noreste de la región.

De este modo, el Reino Unido es un Estado unitario descentralizado de manera asimétrica.

Desde 1885 los escoceses han contado con la Oficina Escocesa (Scottish Office), un departamento del Gobierno central que se encargaba de la administración y gestión de diferentes áreas concernientes a Escocia, como la educación, la salud, la planeación, la vivienda, la energía, la agricultura y pesca, o el desarrollo local. En este departamento se llevaba a cabo la legislación, debido al sistema legal diferenciado, y era dirigido por un escocés miembro del partido del Gobierno, llamado secretario de Estado de Escocia, y estaba asistido por personal escocés. Esta oficina, si bien no tenía un papel activo en la formulación de políticas públicas sino en la adaptación de estas a Escocia, solía actuar como *lobby* de los intereses nacionales. Muchas de sus funciones fueron redirigidas al nuevo Gobierno escocés tras la *devolution* (Mahler, 2019).

Las tensiones entre Escocia y Reino Unido han ido incrementándose con el paso de los años, al tiempo que el nacionalismo escocés fue aumentando su influencia en el sistema político en la segunda mitad del siglo XX. Desde los años setenta el Partido Nacional Escocés (SNP) defendió abiertamente la secesión del Reino Unido, aunque hasta la fecha la independencia no ha sido una preferencia mayoritaria para los escoceses. Lo cierto es que, a pesar de estas

presiones, el Gobierno británico las ha mantenido en cierto modo bajo control. En 1974 el SNP, que había logrado en las elecciones cerca del 30 % de los votos y 11 parlamentarios, forzó al Gobierno laborista (entonces minoritario) a que incluyera legislación para que una asamblea elegida tomara las competencias de la oficina de Escocia. Este referéndum, sin embargo, no logró la mayoría requerida y la propuesta fue abandonada poco después con la llegada de Margaret Thatcher al Gobierno.

En 1997, una vez iniciado el proceso de *devolution*, tuvo lugar la celebración de un referéndum en el mes de septiembre en el que los escoceses respondieron a dos preguntas. La primera era si deseaban tener su propio Parlamento con amplios poderes. La segunda pregunta era si querían que su Parlamento tuviera la capacidad de aumentar los impuestos. Con un 74 y un 63 % de aprobación, respectivamente, se aprobó la Ley de Escocia de 1998 para conformar el Parlamento escocés en 1999, el cual logró plenos poderes en el año 2000. La ley de 1998 también creó el órgano ejecutivo, que desde el 2012 se denomina **Gobierno Escocés**.

El Parlamento con sede en Edimburgo cuenta con 129 diputados elegidos cada cuatro años por un sistema mixto, 73 en circunscripciones uninominales y 52 de representación proporcional. Al Parlamento se lo dotó de poderes amplios, con competencias legislativas en cuestiones no reservadas expresamente a Westminster. En un principio los poderes financieros eran limitados, pero esto ha evolucionado en los últimos años. La Ley de Escocia de 2012 hizo cambios en las finanzas del Parlamento escocés, incluida una nueva tasa de impuesto sobre la renta escocesa, e hizo una serie de ajustes en el límite de las responsabilidades transferidas. No hay limitaciones para el Reino Unido de apoderarse de las competencias que han sido devueltas. Sin embargo, siguiendo el acuerdo de la Convención de Sewell firmado en 2016, que regula las relaciones entre ambos Parlamentos, Westminster no legislará materias transferidas sin tener antes el consentimiento del Parlamento escocés.

Otro momento importante en las relaciones de Escocia y el Reino Unido es el acuerdo alcanzado entre el Gobierno de Cameron (Partido Conservador) y Salmon (SNP) en octubre de 2012, lo que fijó la fecha para la realización de un referéndum para consultar sobre la independencia de Escocia. En esta consulta, celebrada el 18 de septiembre de 2014, se preguntó si Escocia debería ser un país independiente, opción que fue rechazada por el 55,3 %. Escocia decidió permanecer en el Reino Unido.

A través de la Ley de Escocia de 2016, el Parlamento adquirió nuevos poderes. En particular, será responsable de recaudar más del 50 % del dinero que gasta. Además, establecerá las tasas y umbrales del impuesto sobre la renta para los ingresos obtenidos en Escocia y retendrá alrededor del 95 % del impuesto sobre la renta recaudado allí. La Ley también otorga al Parlamento escocés nuevos poderes sobre la defensa del consumidor, las elecciones, o los programas de

empleo, la seguridad y el transporte, entre otros (tabla 1). En este sentido, gran parte del impulso de Escocia por el autogobierno tiene que ver con la necesidad de lograr un espacio dentro de la UE ante su inminente salida del Reino Unido.

Por su parte, Gales ha tenido una trayectoria propia en su relación con el Reino Unido. Tras su unión con Inglaterra en 1536 conservó menos instituciones propias que Escocia, aunque mantuvo una identidad nacional diferenciada; de hecho, su lengua todavía hoy es hablada por aproximadamente el 20 % de su población. No obstante, en Gales hay una división histórica entre el sur anglófono y el norte galófono. Y esta particularidad explicaría por qué la movilización a favor de la autonomía ha tenido menos fuerza que en Escocia. Así, el partido nacional galés, el Plaid Cymru, ha tenido un apoyo desigual en todo el territorio, que ha sido débil especialmente en el sur industrial.

En términos institucionales, Gales también contó con una oficina galesa (Welsh Office), creada en 1965 para la administración de sus asuntos, aunque con menores competencias que la de sus homólogos escoceses. La asamblea galesa fue propuesta por el Partido Laborista en 1978, pero fue rechazada mayoritariamente en referéndum. En la década de los años ochenta emergió una nueva forma de identidad galesa menos ligada a la cultura y la lengua y más relacionada con las cuestiones económicas. Asimismo, hubo un fortalecimiento de las funciones de las instituciones galesas, entre ellas, la Agencia del Desarrollo Galés, la Trade Union Congress, o la Asamblea de los Condados Galeses. Un proceso que no puede desligarse del incipiente papel que tendrían las regiones en una Comunidad Europea cada vez más integrada. En esta etapa también se crea la Secretaría de Estado de Gales, a imagen de la que existía en Escocia (Keating, 1999).

El Partido Laborista incluyó en su programa la promesa de un referéndum sobre un estatuto de autonomía para el país de Gales. Este tuvo lugar en septiembre de 1978 y con su aprobación, por un escaso 50,1 %, comenzó la *devolution*. Además de una participación escasa, los resultados mostraron las divisiones internas: Cardiff votó mayoritariamente «No», como también lo hicieron las zonas limítrofes con Inglaterra, mientras que el norte y los valles del sur votaron a favor de la autonomía.

En 1999 se instituyó la Asamblea Nacional de Gales. En ese mismo momento, también se creó el Comité Ejecutivo de la Asamblea Nacional de Gales, que desde 2006 es un órgano independiente responsable ante el Legislativo. En principio, la Asamblea Nacional galesa fue investida con poderes administrativos, que fueron transferidos de la Oficina Galesa. Es decir, en aquel momento no se dotó de competencias legislativas, pero este órgano podía reformar la legislación de Westminster que afectara a los asuntos galeses.

Con el paso de los años esta situación ha cambiado y el autogobierno de la nación se ha fortalecido. La Asamblea Nacional de Gales recibió nuevos poderes en 2006 por la Ley del Gobierno de Gales (GoWA). En 2011 los galeses fueron



consultados sobre la transferencia de nuevos poderes a la Asamblea. Tras la aprobación con un 63 % de votos afirmativos, Gales tiene poderes legislativos primarios en veinte áreas específicas y adopta las «Actas de la Asamblea», así como poderes secundarios generalmente conferidos a los ministros galeses. La Ley GoWA fue enmendada por la Ley de Gales de 2014 y Ley de Gales de 2017. Con esta nueva legislación se implementa un modelo de delegación de poderes reservados para Gales, y la delegación de poderes adicionales a la Asamblea y a los ministros galeses en áreas como las elecciones, el transporte, la energía y el medio ambiente natural (tabla 1).

En lo que se refiere a Irlanda del Norte, con esta denominación se alude a los seis condados situados en la provincia de Ulster, en la Isla de Irlanda, que mantuvieron su vinculación con Reino Unido tras la independencia de la isla en 1921. En ese momento la Ley del Gobierno de Irlanda terminó con el dominio británico iniciado en el siglo XII. Sin embargo, la provincia del norte permaneció unida a Gran Bretaña (Ulster). En su mayoría eran de población protestante, de ascendencia escocesa y que siempre prefirió la unión con Gran Bretaña. Tras la división de la isla, el norte mantuvo cierta autonomía, estableciéndose en Belfast un Gobierno y un Parlamento bicameral siguiendo el modelo de Westminster. Sin embargo, la convivencia entre la minoría católica (nacionalistas) y la protestante (unionistas) durante todo este periodo fue convulsa. Las diferencias en el orden político, religioso, cultural y político ocasionaron numerosos episodios de sublevaciones, represión y conflictos violentos hasta 1972, año en el que se tomó el control directo de la zona, con el nombramiento de un Secretario de Estado (Sanchez González, 2014).

En 1996, tras años de violencia cometida por el Ejército Republicano Irlandés (IRA) y los grupos paramilitares unionistas, representantes de ambos bandos acordaron el fin de la violencia. Estas conversaciones, lideradas por el senador estadounidense George Mitchell, dieron lugar al *Good Friday Agreement*, el Acuerdo de Viernes Santo, suscrito el 10 de abril de 1998 y ratificado por referéndum el 22 de mayo de ese mismo año. Este acuerdo incluyó el reparto de poder en las instituciones autónomas, con un Consejo ministerial entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda; una conferencia intergubernamental entre Dublín y Londres; y un Consejo británico-irlandés donde participarían el Gobierno británico, Irlanda del Norte, y las administraciones autónomas de Escocia y del país de Gales, de la Isla de Man y de las Islas de la Mancha, así como la República de Irlanda. Con este acuerdo, aceptado por la mayoría de católicos y una mayoría simple de protestantes, comenzó el proceso de paz y la devolución de poderes a Irlanda del Norte (Norton, 2007). No obstante, hubo posteriormente episodios aislados de violencia ese año al anunciar el IRA que no dejaría las armas en el año 2000, lo que provocó la suspensión del autogobierno en febrero de ese mismo año. Una vez que el IRA confirmó que dejaría las armas, Irlanda del Norte recuperó su autonomía.

El Poder ejecutivo del Ulster está compuesto por un Primer ministro, un Ministro adjunto o *Deputy First Minister*, y un Consejo de Ministros en el que están representados proporcionalmente todos los partidos de la asamblea. Esto asegura que los dos principales cargos sean ocupados por miembros de los partidos de las comunidades nacionalistas y unionistas. El diseño del Poder legislativo establecido en Stormont intentó equilibrar y conseguir el consenso entre protestantes y católicos. Por ello se diseñó un Parlamento unicameral cuyos miembros (108) serían elegidos de manera proporcional y por el sistema de voto único transferible.

Tabla 1. Competencias de los Parlamentos de Escocia, Gales e Irlanda del Norte

Escocia	Gales	Irlanda del Norte
Salud; educación y formación; vivienda; gobierno local; trabajo social; planificación; desarrollo económico; administración de los fondos estructurales europeos; transporte público; derecho y asuntos de interior, incluida la mayoría del derecho civil y penal, la justicia penal y el sistema de enjuiciamiento, la policía y las cárceles; servicios de bomberos; medio ambiente; agricultura, pesca y silvicultura; turismo; deporte y artes, investigación y estadísticas en relación con asuntos delegados. Tras la Ley de Escocia de 2016, defensa y asesoramiento al consumidor, estado de la Corona, elecciones, ciertos impuestos, esquemas de eficiencia energética y pobreza de combustible, licencias de máquinas de juego y vigilancia ferroviaria.	Salud y servicios de salud; educación y formación; vivienda; gobierno local; planificación urbana y rural; bienestar social; administración pública; desarrollo económico; administración de los fondos estructurales europeos; carreteras y transporte; servicios de bomberos y rescate y promoción de la seguridad contra incendios; defensa de agua, inundaciones; ambiente; agricultura, pesca, silvicultura, desarrollo rural; comida; turismo; cultura; monumentos antiguos y edificios históricos; deporte y recreación; idioma galés, y la Asamblea Nacional de Gales.	Salud; educación y formación; vivienda; trabajo social; planificación; la mayoría de la seguridad social, manutención infantil y pensiones; desarrollo económico; la administración de los fondos estructurales europeos; transporte; justicia y vigilancia policial; servicios de bomberos; ambiente; energía (excepto nuclear); agricultura, pesca y silvicultura; turismo; deporte y artes; empleo y habilidades; pensiones y manutención de niños; el Servicio Civil de Irlanda del Norte, e igualdad de oportunidades.

Fuente: elaboración propia a partir del Comité Europeo de Regiones.

#### Nota

Además, hay que considerar una serie de competencias reservadas, que varían en las tres naciones, y las competencias exceptuadas en Irlanda del Norte.

Por último, cabe señalar la situación de Inglaterra en el proceso de *devolution*. En general, ha tenido siempre una tradición unitaria, aunque ello no ha impedido la emergencia de movimientos regionalistas desde los años setenta a imagen de los movimientos de Escocia. Inglaterra también tuvo Gobiernos locales devueltos, como las otras dos naciones, pero, paradójicamente, el laborismo tradicionalmente favorable a ceder gobierno a las otras regiones no consideró la devolución de poderes a Inglaterra sin una demanda «desde abajo». Así las cosas, en el referéndum de 2004 celebrado en la zona noreste de Inglaterra los ciudadanos rechazaron dotar a la región de un Gobierno y Parlamento regional, por lo que el proceso de descentralización quedó sin resolver.

Esta situación ha suscitado cierto cuestionamiento y pone de relevancia uno de los problemas característicos de países asimétricamente descentralizados: los asuntos legislados por las propias Cámaras en Irlanda del Norte, Escocia y Gales no son tratados en Westminster, donde pueden votar parlamentarios de todo Reino Unido. Esta crítica se articuló en la conocida como la *West-Lothian Question*: una pregunta realizada por el parlamentario Tam Dalyell que había

sido representante del distrito escocés de West Lothian, y que pone de manifiesto la paradoja de que los diputados escoceses en el Parlamento de Westminster tuvieran voz en los asuntos ingleses, mientras los diputados ingleses no la tienen en los asuntos que se han traspasado a los escoceses.

En todo caso, ha habido algunos hitos en el proceso de descentralización en Inglaterra además del citado referéndum. Por ejemplo, el Gobierno de Tony Blair en 1998 estableció las agencias de desarrollo económico en las nueve regiones de Inglaterra (*Regional Development Agencies, RDA*), que fueron administradas por comités directivos donde estaba representado el sector privado. Estas agencias cesaron sus operaciones en 2012 y han sido reemplazadas por asociaciones de empresas locales. También las oficinas gubernamentales para las regiones, creadas en 1994, fueron abolidas en 2011. La región de Londres es la que mantiene cierta autonomía a través de la Autoridad del Gran Londres (GLA). En ella hay un alcalde y una asamblea compuesta por 25 miembros que son elegidos por sistema mixto, al igual que en Escocia y Gales. Tiene competencias en planificación, policía, transporte, desarrollo económico; aunque la asamblea no tiene poderes legislativos.

La organización territorial a nivel local en el Reino Unido es diferente en los cuatro territorios. Inglaterra se compone de 324 consejos de distrito y 27 consejos de condado y el GLA (Autoridad de Londres) como nivel intermedio. Gales cuenta con 22 concejos, Escocia, con 32 e Irlanda del Norte, con 11 concejos locales (hasta el 2015 eran 26). A esto hay que añadir a nivel submunicipal los 9.500 consejos parroquiales en Inglaterra, 730 consejos comunitarios en Gales y 1.200 en Escocia. En la actualidad, hay varios procesos de descentralización que están en marcha en Irlanda del Norte (Reforma del Gobierno Local) y en Inglaterra, donde la Ley de Localismo de 2011 otorga a las autoridades locales un poder general de competencia y nuevas responsabilidades (vivienda, salud pública y protección social).

### 3. El centralismo francés

Uno de los rasgos más característicos del sistema político francés ha sido su estructura territorial unitaria y fuertemente centralizada. Esta articulación, que hunde sus raíces en el reinado de Luis XIV, fue especialmente reforzada tras la Revolución de 1789, cuando el Comité de Constitución de la Asamblea Nacional dividió el país en 83 departamentos y eliminó las provincias provenientes del Antiguo Régimen. De este modo se ponía fin a las particularidades territoriales, los privilegios, las lenguas, los usos y costumbres e instituciones de las provincias y surgía un nuevo mapa territorial que tuvo pocas modificaciones. Bajo el mandato de Napoleón el centralismo fue fortalecido con la figura del prefecto, que era el representante del Gobierno en cada departamento y que se ha mantenido en la organización territorial, con bastantes cambios, hasta nuestros días (Tajadura, 2017).

A partir de este momento se fijó en el país una estructura unitaria con tres niveles de gobierno: la comuna o municipio, el departamento y el Gobierno central. Esta organización se consolidó en la Constitución de 1958, donde se señalaba en el título XII que «las colectividades territoriales de la República son únicamente los municipios, los departamentos y los territorios de ultramar».

Sin embargo, este Estado centralizado ha sido modificado de manera paulatina en las últimas décadas a través de dos procesos diferentes: la **desconcentración**, delegando competencias a niveles más bajos según el principio de subsidiariedad y jerarquía, y la **descentralización**, que ha supuesto la transferencia de competencias desde el Estado central a las entidades territoriales. A estos procesos hay que añadir la **regionalización** del país, que ha creado un nivel administrativo intermedio entre el Estado y los departamentos, aunque, como se verá más adelante, sin demasiada autonomía. Por ello Francia aún está lejos de ser considerado un Estado regionalizado, como lo son Italia o España, donde los entes regionales tienen gran capacidad legislativa (Coll, 2013).

La modificación de la estructura territorial de Francia ha pasado por varias fases, aunque con un alcance muy desigual. En este sentido, la descentralización fue muy tímida hasta bien entrado el siglo XX. Un ejemplo de ello fue la creación de las «agrupaciones de intereses regionales» en 1919 con el fin de coordinar políticas de desarrollo económico. Pero fue a partir de 1954 cuando se puso en marcha el trazado de las regiones como respuesta a los inconvenientes económicos de una extrema centralización del Gobierno. De este modo, entre 1955 y 1960 comenzaron las primeras medidas para desconcentrar el poder. En ese momento se conformaron 22 regiones en Francia, un mapa que estuvo vigente hasta el año 2016.

Tras las leyes de descentralización iniciadas a finales de los años sesenta, el control parisino sobre las entidades territoriales fue disminuyendo, aunque el país seguía siendo uno de los más centralizados de Europa. El general De Gaulle emprendió un incipiente proceso de regionalización entre 1964 y 1969 al que ligó su propio futuro político. A través del referéndum en 1969 los franceses debían elegir entre dotar a las regiones de mayor estructura administrativa o mantener el Estado centralizado. El resultado negativo de la votación paralizó dicho proceso y De Gaulle abandonaría el poder.

Años más tarde, en 1972, la Ley Pompidou impulsó nuevamente la regionalización del territorio francés, dotando a las regiones de personalidad jurídica. A partir de este momento, la región pasó a ser considerada como una estructura administrativa intermedia entre los departamentos y el Estado central. También se creó el Consejo Regional, integrado, entre otros, por diputados y senadores elegidos en la región y representantes de municipios. En todo caso, la figura del prefecto seguía ostentando una suerte de Poder ejecutivo sobre las regiones y los departamentos.

La segunda fase de descentralización se desarrolló bajo el primer Gobierno de Mitterrand, en 1982, con una importante reforma administrativa que otorgó mayor poder a las autoridades regionales. En tan solo diez años se promulgaron 71 leyes y 748 decretos que modificaron algún aspecto de la estructura territorial. Con las conocidas como «Leyes Defferre» se confirieron nuevos derechos y responsabilidades a los departamentos y a las regiones. A partir de este momento, el municipio, el departamento y la región obtuvieron mayor autonomía en la gestión de los asuntos que les concernían directamente.

La transferencia de competencias a las entidades se realizó por etapas entre 1983 y 1986. Las comunas o municipios, por ejemplo, tomaron la gestión del sistema de salud, la educación primaria y el planeamiento. Los departamentos adquirieron competencias nuevas, entre ellas, la educación secundaria. Por su parte, las regiones obtuvieron competencias en la educación superior o en la planificación económica territorial. En 1986 tuvo lugar por primera vez la elección del Legislativo regional, llamado Consejo Regional, por sufragio universal por un mandato de seis años. También se creó un comité interministerial para supervisar las medidas de descentralización y la figura del comisario de la República, que era una suerte de representante del Estado en las regiones y departamentos, para garantizar el control administrativo.

La tercera fase de la descentralización fue impulsada por la revisión de la Constitución en 2003. Es la denominada *Acta II de la descentralización*, que introdujo importantes modificaciones de la organización territorial. A partir de este momento Francia pasó a ser considerado un Estado unitario descentralizado, donde se reconocen a las regiones con el mismo rango que los departamentos y municipios (Tajadura, 2017). La reforma incluyó la autonomía financiera para las autoridades locales y autorizó los referéndums en este nivel de gobierno. Asimismo, hubo un cambio importante para la vida municipal al fa-

cilitar la creación de regiones urbanas en las que las comunas o municipios pudieran cooperar manteniendo su independencia: las **intercomunalidades**. Estos nuevos entes se establecieron con el fin de reducir el gran costo que para el Estado supone tener un gran número de municipios pequeños.

Pocos años después se produjeron varios intentos de reforma materializados en sucesivos comités y comisiones que reflexionaron sobre los cambios necesarios para alcanzar una organización territorial más eficiente. Algunos incidieron en las finanzas y competencias de los Gobiernos locales, como el informe Richard (2006) o el informe Lambert (2007), mientras que otros recomendaban la supresión de los departamentos por considerarse perjudiciales para la competitividad del país, como señaló el Comité Attali (2008) y poco después el Comité Baladur (2009). Pero fue durante la Presidencia de Hollande cuando se pusieron en marcha nuevas medidas encaminadas a la modernización y racionalización administrativa territorial.

Tras un trámite parlamentario bastante largo y convulso se dio un paso más en el proceso de descentralización territorial del país. Esta legislación aprobada en 2015, denominada *Acta III de la descentralización*, se compone fundamentalmente de la Ley Notre, la Ley Maptam y la Ley relativa a la delimitación de las regiones. Con estas leyes se aprobaron varias modificaciones de la estructura territorial de Francia. Por un lado, se reforzó aún más el papel de las regiones, transfiriéndoles competencias ejercidas antes por los departamentos (tabla 2). También las intercomunalidades aumentaron su protagonismo en un intento de mejorar su gestión a nivel local. Pero tal vez el cambio de mayor calado fue la modificación del mapa regional de Francia, reduciendo su número de 22 a 13 regiones y, de ese modo, asimilando su tamaño al estándar de las regiones europeas (NUTS). A partir de ese momento las regiones asumieron una parte de la gestión de los fondos europeos, compartida con los departamentos, hasta entonces reservados al Gobierno central.

#### Lectura recomendada

Véase en Tajadura el largo proceso de tramitación parlamentaria: **Javier Tajadura Tejada** (2017). «Las reformas del modelo de descentralización territorial de Francia. La necesaria simplificación del “milhojas territorial”». *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria* (núm. 108, págs. 181-223).

Tabla 2. Reparto de competencias en Francia

<b>Responsabilidad del Gobierno central</b>	Definir e implementar las políticas de la nación; aprobación de leyes y regulaciones generales. Tiene competencias exclusivas en el servicio civil; defensa; seguridad; justicia y sistema legal; finanzas, seguridad social; salud pública.
<b>Responsabilidad de las regiones</b>	Transporte regional, aeropuertos civiles, no autónomos; puertos; transporte departamental, incluido transporte escolar; transportes interurbanos; transporte de pasajeros, carreteras; puertos comerciales y pesqueros, aeropuertos civiles, no autónomos; ferrocarriles; educación, en particular escuelas secundarias; formación profesional; cultura, incluido el patrimonio cultural y monumentos, museos, etc.; planificación regional; desarrollo económico; medio ambiente y desarrollo científico. Gestión de fondos estructurales europeos.
<b>Responsabilidad de los departamentos</b>	Los departamentos se encargan de la acción sanitaria (protección sanitaria, vacunación) y social (asistencia, discapacidad), planificación urbana y equipamiento, transportes escolares y públicos (interurbanos), infraestructuras viarias, financiación y mantenimiento de colegios, cultura, turismo y medio ambiente. Gestión de fondos estructurales europeos.
<b>Responsabilidad administrativa de los municipios</b>	Las competencias municipales incluyen educación primaria, urbanismo, carreteras municipales, transporte público urbano, apoyo social para familias y jóvenes, policía municipal, vivienda, agua potable y saneamiento, residuos, cultura, o deporte.

Con estas últimas modificaciones la actual estructura político-territorial de Francia se compone de regiones, departamentos, intercomunalidades y municipios.

En total se trata de trece regiones (doce metropolitanas más Córcega) y de 96 departamentos metropolitanos. A ellos hay que añadir los territorios que provienen de las antiguas colonias francesas: cinco regiones de ultramar ROM (Guadalupe, Guayana Francesa, Martinica, Mayotte y Reunión). Estas cinco islas se definen a la vez como regiones de ultramar y departamentos de ultramar con sus instituciones propias. Además, están las colectividades únicas de ultramar: Polinesia francesa, Wallis y Futuna, San Pedro y Miquelon, San Martín, San Bartolomé, una colectividad *sui generis* (Nueva Caledonia) y un TOM o territorio de ultramar: tierras australes y antárticas francesas. En total, Francia está formada por 101 departamentos (los 96 metropolitanos y los 5 departamentos de ultramar). A esto se unen los 36.679 municipios, que tienen diferente denominación en función de su población: grandes ciudades, ciudades, pueblos. De ellos aproximadamente 28.000 son pequeños municipios rurales.

La **región** es una circunscripción electoral y circunscripción administrativa de los servicios descentralizados del Estado. En términos de organización política, en cada región se elige por sufragio universal directo cada seis años el Consejo Regional. Sus miembros, los consejeros regionales, eligen al presidente. Las regiones cuentan además con un Comité Permanente, que es un cuerpo deliberativo que asiste al Consejo en la ejecución de sus competencias en el que participan los vicepresidentes de la región. Por otra parte, hay que considerar al prefecto de la región (coincide con el que existe en el departamento de la principal ciudad de la región), una suerte de representante del Gobierno de la nación que ejerce la llamada **tutela o tutelle**. No obstante, su figura ha ido perdiendo relevancia conforme las diferentes reformas han dado más entidad y poder *de facto* a las autoridades elegidas. El prefecto es responsable de los servicios transferidos a las regiones por el Estado. En este sentido, el prefecto se encarga de transmitir la política del Gobierno en proyectos importantes, de monitorear la legalidad, velar por el cumplimiento de los actos presupuestarios y preparar las políticas para el desarrollo económico, social y territorial de la región.

Los **departamentos** constituyen el segundo nivel de gobierno. Los departamentos son a su vez circunscripciones administrativas y se dividen en subunidades administrativas llamadas *cantones*. El departamento está administrado por un Consejo Departamental, que es la asamblea deliberativa elegida por sufragio universal cada seis años. Este órgano se encarga de elegir al Presidente de entre sus miembros y se especializa en diferentes comités. El Poder ejecutivo descansa en el Presidente de este consejo, que es el jefe de los servicios y el encargado de la administración del departamento. También en este nivel de

#### Fuente

Los datos se han obtenido del Consejo Europeo de Municipios y Regiones (CEMR) ([www.ccre.org/](http://www.ccre.org/)) y corresponden a 2017.

Gobierno hay que añadir la figura del prefecto departamental, que se encarga de mantener el orden público y de supervisar la legalidad de los actos de las autoridades locales.

El **municipio o comuna** es el nivel de Gobierno más cercano al ciudadano y la unidad administrativa central del Estado. Estos tienen dos cometidos esenciales: llevar a cabo y financiar los servicios locales y tomar decisiones en áreas no controladas por el Estado central (que en la práctica no son muchos, tal y como muestra la tabla 2). El órgano legislativo es el Consejo Municipal, compuesto por los consejeros elegidos en sufragio directo y universal cada seis años. El alcalde (*maire*) es elegido por el Consejo Municipal por el mismo término de mandato. Como se mencionaba anteriormente, desde hace más de una década se ha permitido e incentivado la unión de los municipios en intercomunalidades con el fin de cooperar en la gestión y prestación de servicios, lo que ha configurado un cuarto nivel de Gobierno.



## 4. La monarquía parlamentaria del Reino Unido

El Reino Unido constituye una monarquía parlamentaria. Esta es, a su vez, la forma de gobierno de una buena parte de los sistemas políticos de Europa, como Países Bajos, Bélgica y España.

En el Reino Unido, el Monarca es el Jefe del Estado. Este tiene un rol simbólico en el sistema político y su designación es de carácter hereditario. Junto al Monarca, existe un Primer ministro con labores ejecutivas, que es elegido de manera indirecta. Es la Cámara Baja del Parlamento, conformada mediante sufragio universal, la que *de facto* detenta el control del Poder ejecutivo.

### 4.1. El papel del Monarca en el Reino Unido

Los orígenes de la monarquía en el Reino Unido se remontan al siglo XI. A lo largo de los siglos, el papel del Monarca dentro del sistema político se ha reducido hasta llegar al actual carácter simbólico que, no por ello, carece de relevancia. A partir del siglo XVII, cuando tuvo lugar la Revolución Gloriosa, se inició una paulatina sustracción de poderes a la Corona a favor del Parlamento, a la vez que el Gobierno se fue desvinculando de la monarquía.

El Monarca en el Reino Unido, en su condición de Jefe de Estado, representa la unidad del país y, además, es la cabeza del Poder ejecutivo y judicial, además de ser formalmente miembro del Legislativo. El Monarca también es comandante en jefe de las FF. AA. y gobernador supremo de la Iglesia de Inglaterra desde 1534. Además, entre los poderes más destacados del Monarca del Reino Unido está la convocatoria y disolución del Parlamento (a propuesta del Primer ministro), la sanción de las leyes aprobadas por el Parlamento, el nombramiento de pares vitalicios y hereditarios (a propuesta del Primer ministro) en la Cámara de los Lores, el nombramiento del Primer ministro y de sus ministros, así como un papel simbólico en las relaciones diplomáticas. Además, la justicia se administra en su nombre y podría ejercer el derecho de gracia, a propuesta del Ministro de Interior.

Asimismo, para entender el importante peso del Monarca en el Reino Unido, también hay que tener en cuenta que se trata de una monarquía con grandes recursos económicos y simbólicos derivados, estos últimos de su antigüedad de los siglos ininterrumpidos de reinados. La actual reina, Isabel II, accedió al trono en 1952. El reinado de Isabel II ha estado marcado por la continuidad institucional de la dinastía de los Windsor y el papel simbólico atribuido a la Reina, que goza del apoyo de una gran parte de la sociedad británica. Junto con el reinado de su bisabuela, la Reina Victoria, ha sido la monarquía más longeva de la historia británica.

## 4.2. La organización del Poder legislativo británico

El Parlamento en el Reino Unido es el depositario de la soberanía del pueblo y tiene el monopolio legislativo. Este Poder legislativo tiene un formato de bicameralismo asimétrico. Las dos Cámaras que conforman el Parlamento son la Cámara de los Comunes (*House of Commons*), que es la Cámara Baja, y la Cámara de los Lores (*House of Lords*), que es la Cámara Alta. Además, formalmente, también la Corona integra el Parlamento, tal y como acredita el sobrenombre de Parlamento de su real majestad.

La Cámara de los Comunes sobresale en relevancia dentro del sistema político. Por una parte, porque su carácter electivo, frente al carácter hereditario de la Cámara de los Lores, la hace depositaria de la tarea de representación popular. Por otra parte, porque en esta Cámara Baja es donde recae la mayor parte de la iniciativa legislativa, así como el control de la acción de gobierno.

La Cámara de los Comunes está formada por 650 parlamentarios.<sup>1</sup> De ellos, 533 MP son elegidos en Inglaterra, 59 MP en Escocia (el número se ha reducido desde las elecciones de 2005), 40 MP en Gales y 18 MP en Irlanda. Con este número de parlamentarios, si tenemos en cuenta la distribución de la población, vemos que un MP inglés representa a 93.000 personas como promedio, un MP escocés a 86.000 personas y un galés a 73.000 personas. De modo que los ingleses serían los más infrarrepresentados en la actualidad frente a galeses y escoceses. Valga como comparación el dato de que en Francia esta cifra es de 100.000 personas por miembro de la Asamblea Nacional y en Estados Unidos asciende a 700.000 por congresista. Esto sugiere que en el ejercicio de representación del Reino Unido existe mayor cercanía que en otras democracias consolidadas.

<sup>(1)</sup>En inglés son conocidos como MP, acrónimo de *members of Parliament*.

Como en el resto de los Parlamentos del mundo, la mayor parte del trabajo de la Cámara de los Comunes se realiza en comisiones, aunque las votaciones se producen en el pleno de la Cámara. Cuando esto sucede es interesante apreciar que la distribución espacial de los diputados obedece a criterios partidistas, como en cualquier Parlamento, pero que, a su vez, dentro de los partidos hay diferencias entre quienes se sientan detrás (que son políticos menos conocidos y con menor recorrido político) y los que se sientan delante. Son los *backbenchers* frente a los *frontbenchers*. También, como en la mayor parte de los Parlamentos, en la Cámara Baja hay un trabajo de disciplina parlamentaria que llevan a cabo en este caso los conocidos como *whips* o látigos.

Al ser un régimen parlamentario, existe la posibilidad de disolución anticipada de la Cámara de los Comunes, aunque el mecanismo ha experimentado un cambio. En el año 2011 se aprobó una ley que introducía, como novedad, el mandato fijo. Hasta entonces el Primer ministro tenía la facultad de disolver la Cámara y convocar elecciones como en un modelo parlamentario clásico. Sin embargo, la ley ha trasladado esta facultad al Parlamento y contempla la posibilidad de elecciones anticipadas si hay un voto de no confianza o si la

Cámara de los Comunes apoya la posibilidad de elecciones anticipadas (2/3 de la Cámara). Nuevamente, la tradicional preferencia por la estabilidad de los británicos subyace en esta reforma con la que se pretende desincentivar la resolución de los conflictos político-partidistas por la vía electoral. El gasto desmedido que supone la celebración recurrente de elecciones fue otro de los aspectos que se utilizaron para argumentar la necesidad de esta reforma. Ahora bien, en la práctica se siguen celebrando elecciones anticipadas como las que tuvieron lugar en el 2017. La entonces Primera ministra Theresa May, con el apoyo de la Cámara, adelantó las elecciones en un momento en el que las negociaciones por el *brexit* requerían un Primer ministro respaldado por la Cámara con una mayoría amplia. Además, el hecho de que hasta entonces May no había pasado por las urnas puesto que su nombramiento como Primera ministra fue tras la dimisión de David Cameron sirvió para justificar este procedimiento.

Por su parte, la Cámara de los Lores tiene unos poderes limitados como resultado de la evolución histórica. En la actualidad, la función legislativa de la Cámara Alta es de tipo deliberativo al tratarse de una cámara de segunda lectura, excepto en las leyes financieras, donde la Cámara Baja tiene el monopolio. A su vez, la Cámara Alta tiene una función de control al Gobierno, aunque la mayor parte de dicha tarea discurre en la Cámara de los Comunes. Asimismo, la Cámara Alta tiene una función de investigación de políticas públicas.

El número de Lores que integran la Cámara no es fijo, si bien su cifra suele situarse en torno a los 800. Ninguno de estos Lores representa a una circunscripción específica, por lo que no existe la representación territorial habitual en las Cámaras Altas o Senados.

Existen varios tipos de Lores. Los **espirituales** son obispos de la Iglesia de Inglaterra. Junto a ellos están los Lores **temporales**, que pueden ser vitalicios, la mayor parte de los Lores, y que son nombrados por la Reina a petición del Primer ministro/a en reconocimiento a la prestación de servicios; y los Lores **hereditarios**, que son aquellos cuya condición será heredada por sus descendientes. Decíamos que no existe una representación territorial en esta Cámara, pero sí hay una suerte de representación partidista ya que sus miembros, al igual que los de la Cámara de los Comunes, también se organizan por partidos políticos, siendo los dos grupos más numerosos y con una fuerza similar los laboristas y los conservadores, junto a un grupo más pequeño de Lores liberales. La única excepción a esta organización partidista son los obispos y un grupo de Lores independientes denominados *crossbenchers*.

La Cámara de los Lores ha vivido dos transformaciones importantes en las dos últimas décadas. La primera fue la relativa a su número. En 1999 el Primer ministro laborista Anthony Blair redujo el número de Lores hereditarios. Años más tarde, siendo el conservador David Cameron Primer ministro, se aumentaría el número de Lores vitalicios. La segunda transformación de la Cámara Alta tiene que ver con las funciones atribuidas a esta. Desde 2009, en virtud

de la Constitutional Reform Act de 2005, se ha creado una Corte Suprema en el Reino Unido, que le ha quitado la función judicial a la Cámara de los Lores que hasta entonces había detentado.

Pese a su composición no electiva y al habitual prejuicio que existe respecto al carácter clasista de quienes la integran, lo cierto es que la Cámara no siempre se conduce con criterios conservadores. En algunas ocasiones la Cámara de los Lores ha alentado a la Cámara de los Comunes a tomar medidas sociales en momentos de crisis económica. Además, su existencia permite debates vivos sin las cortapisas de la reglamentación de tiempos, ausente en ella. Esto ha servido para mejorar la legislación emanada de la Cámara de los Comunes, lo que ha mostrado la operatividad del parlamentarismo británico.

### **4.3. El Primer ministro en el Reino Unido y el Gobierno del Gabinete**

El Primer ministro del Reino Unido es el Jefe del Gobierno y detenta, por lo tanto, el Poder ejecutivo. Su papel está diferenciado del rol simbólico reservado para el Jefe del Estado, que, recordemos, recae en la figura del Monarca.

El Primer ministro es elegido entre los miembros de la Cámara de los Comunes. Es de ellos de quienes tiene que conseguir su apoyo y, eventualmente, son estos diputados quienes se lo pueden retirar. Formalmente el Monarca es quien nombra al Primer ministro a propuesta del Parlamento. A la vez, será también el Monarca, en este caso a propuesta del Primer ministro, quien nombre a los Ministros del Gabinete y a los otros Ministros del Gobierno.

El papel del Primer ministro en el juego político británico ha evolucionado hacia una suerte de presidencialización. Con el paso de las décadas, la figura del Primer ministro ha acumulado más poder y se ha producido una mayor personalización del sistema político en torno a su figura. Ello ha corrido paralelo a la inversión de un mayor número de recursos organizativos y humanos para la organización de su Oficina (Prime Minister Office). Todo ello hace que en la actualidad el Primer ministro ya no sea un *primus inter pares*, sino que tiene más competencias que el resto de los ministros. El Primer ministro elige a sus Ministros, designa a los integrantes del Gabinete y es la vía de comunicación ordinaria con la Corona al representar el vínculo oficial entre la monarquía y el resto del Gobierno. Además, el Primer ministro, junto con el resto del Gobierno, tiene el control de la agenda y de la mayor parte de la formulación de la legislación (Peters y Carman, 2012).

Dos son las áreas de influencia en las que se organiza el Gobierno. La primera es el **círculo del Gabinete**, que es un comité de gobierno donde se toman las decisiones por consenso. Dicho Gabinete está integrado por el Primer ministro y un número cercano a veinte Ministros del Gabinete. Dentro de esta área existe una oficina de apoyo, la denominada Cabinet Office. La segunda área de influencia es la del **Gobierno o Ministry**, que incluye a todos los Ministros

que son los secretarios de Estado, que suelen formar parte del Gabinete, y a otros Ministros con menos responsabilidad (a los que algunos llaman *junior ministers*) y que pueden ascender a la centena. En el Reino Unido todos los Ministros permanecen como parlamentarios cuando son designados.

Hasta la fecha, los Primeros ministros han disfrutado en la mayor parte de las ocasiones de cómodas mayorías de Gobierno. El sistema electoral que se describe más adelante ha hecho posible estas mayorías manufacturadas en el sentido de ser, en cierta medida, artificiales. Sin embargo, existe un término en inglés para describir la situación tras unas elecciones en las que ningún partido tiene una mayoría absoluta.

El denominado *hung parliament* es un problema habitual en sistemas parlamentarios multipartidistas donde los partidos se ven obligados a conformar una coalición de Gobierno o donde un partido obtiene apoyos para la investidura y gobernará en minoría.

En el caso británico, por la distorsión que introduce el sistema electoral, ha habido pocas situaciones en las que el Parlamento, haciendo una traducción literal, estuviera «colgado». En el pasado esto sucedió por circunstancias excepcionales como tras la Gran Guerra (1918-1922) o en una situación de crisis económica (1931-1935). Desde entonces solo en tres ocasiones más ha sucedido este fenómeno y de estas, es revelador que dos hayan sido recientemente. Así, junto a las elecciones de 1974, que se repitieron a los pocos meses y se formó un Gobierno laborista en solitario, las elecciones de 2010 y las de 2017 han arrojado un resultado poco habitual de ausencia de un partido con mayoría en la Cámara. Como se comentará en la parte relativa al sistema de partidos, la erosión del bipartidismo y la aparición de nuevos partidos nacionalistas auguran más situaciones de esta índole. Es en previsión de ello como se puede entender la reforma que promueve la existencia de mandatos fijos.

Un aspecto relevante del parlamentarismo británico que no suele suceder en otros sistemas políticos es la posibilidad real de que el partido del Primer ministro, sobre cuyo aparato manda, le retire su confianza y le fuerce a su dimisión. Este aspecto es clave para comprender los acontecimientos más recientes en el Reino Unido. En este sentido, la ex Primera ministra Theresa May convocó elecciones anticipadas en 2019 por la pérdida de apoyo entre las filas de su partido. Recordemos que Theresa May sucedió a David Cameron tras su anuncio de dimisión por los resultados del referéndum y revalidó su condición en unas elecciones de las que salió muy debilitada, perdiendo la mayoría. Durante este mandato May tuvo la amenaza permanente de moción de censura desde dentro de su partido político por la desconfianza que había generado su

<sup>(2)</sup>Residencia oficial londinense del Primer ministro británico.

gestión del *brexít*. Algo parecido le sucedió en 1990 a Margaret Thatcher cuando perdió el apoyo de su partido, el Partido Conservador, y se vio obligada a renunciar, con lo que John Major accedió al número 10 de Downing Street.<sup>2</sup>

Esta finalización anticipada del mandato de un Primer ministro y su sustitución por otro sin que haya elecciones anticipadas inmediatas, aunque sí a medio plazo, puede suceder de forma voluntaria. No es necesario que medie una amenaza de retirada de apoyo por parte de su propio partido. La percepción del cargo saliente de la necesidad de un nuevo liderazgo puede estar detrás de este tipo de situaciones. Así fue el relevo de Blair por Brown en 2007; o la mencionada sustitución de David Cameron por Theresa May tras el referéndum del *brexít*.

Tanto en un caso como en otro, suele suceder que el Primer ministro que los sustituye sea posteriormente el candidato del partido en las siguientes elecciones o que incluso acelere la convocatoria de elecciones para obtener el respaldo popular. Esto es lo que ha sucedido también con la sustitución de Theresa May por Boris Johnson al frente del sistema político del Reino Unido.

Algunos de los Primeros ministros del Reino Unido de estas tres últimas décadas han tenido un papel destacado, no solo dentro del país, sino en el conjunto de Europa (tabla 3). Margaret Thatcher (1979-1990) llevó a cabo un conjunto de políticas que constituyeron un referente para el conservadurismo de otros países. Entre otras cosas, el *thatcherismo* supuso un estricto control de la oferta monetaria, el control de la inflación, la disminución del Estado con un gran número de privatizaciones, la flexibilización del mercado de trabajo, la disminución del gasto público sobre todo en educación y sanidad, el aumento de los impuestos indirectos y la disminución de los impuestos directos sobre la renta, además de introducir limitaciones que reestructuraron el movimiento obrero y el poder de los sindicatos, así como el surgimiento de la denominada *tory working class* (Aguilar y Chuliá, 2007).

Junto a Thatcher, Anthony Blair fue otro Primer ministro (1997-2007) con un impacto importante en la reformulación ideológica europea, en este caso en el ámbito de la socialdemocracia. Su denominada tercera vía, elaborada por el sociólogo Anthony Giddens, supuso una reflexión e imitación en el entorno de la izquierda moderada de países como España, Francia y Alemania, que consiguió una suerte de renovación programática.

Tabla 3. Primeros Ministros en el Reino Unido desde la Segunda Guerra Mundial hasta la actualidad

Primer ministro	Periodo de Gobierno	Partido del Primer ministro	Socios de Gobierno
Winston Churchill	1951-1955	Partido Conservador	-
Anthony Eden	1955-1957	Partido Conservador	-

Fuente: elaboración propia.

Primer ministro	Periodo de Gobierno	Partido del Primer ministro	Socios de Gobierno
Harold MacMillan	1957-1963	Partido Conservador	-
Alec Douglas-Home	1963-1964	Partido Conservador	-
Harold Wilson	1964-1970	Partido Laborista	-
Edward Heath	1970-1974	Partido Conservador	-
Harold Wilson	1974-1976	Partido Laborista	-
James Callaghan	1976-1979 1979-1983	Partido Laborista Partido Conservador	- -
Margaret Thatcher	1983-1987 1987-1990	Partido Conservador Partido Conservador	- -
John Major	1990-1992 1992-1997	Partido Conservador	-
Tony Blair	1997-2001 2001-2005 2005-2007	Partido Laborista Partido Laborista Partido Laborista	- - -
Gordon Brown	2007-2010	Partido Laborista	-
David Cameron	2010-2015 2015-2016	Partido Conservador Partido Conservador	Partido Liberal -
Theresa May	2016-2019	Partido Conservador	Partido Unionista Democrático de Irlanda del Norte (DUP)
Boris Johnson	2019-	Partido Conservador	Partido Unionista Democrático de Irlanda del Norte (DUP)

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, por su impacto sobre el destino británico y también sobre el europeo, otro Primer ministro británico reciente merece ser mencionado. El conservador David Cameron pasará a la historia por el uso repetido de una herramienta poderosa que ha introducido sobresaltos destacados en la reciente política británica: **el referéndum**. Durante su mandato se convocaron tres referéndums que abordaban discusiones históricas del Reino Unido. La primera de estas convocatorias paralizó la posible reforma del mítico sistema electoral británico hacia una fórmula proporcional. Este referéndum tuvo lugar durante el primer mandato de Cameron como resultado de las presiones de su socio de coalición, el Partido Liberal, que es de las fuerzas políticas más perjudicadas por el sistema electoral mayoritario. El segundo referéndum fue para decidir la salida de Escocia en el Reino Unido, y se saldó con una nueva victoria para los conservadores (y también para los laboristas) partidarios de que Escocia permaneciese. El tercero de los referéndums planteaba la posibilidad de que el Reino Unido abandonara la Unión Europea. Como es sabido, esta consulta se saldó con un triunfo de la opción preferida por una parte de los conservado-

res, que apostaban por el abandono del Reino Unido. Pese a ser una consulta doméstica, sin lugar a dudas, ha tenido un fuerte impacto en el conjunto de la Unión Europea.



## 5. El semipresidencialismo de Francia

La Constitución de 1958 inaugura la V República en Francia, que estableció un sistema semipresidencialista basado en un Ejecutivo dual: un **Jefe del Estado** directamente elegido y un **Primer ministro** responsable ante el Parlamento. A continuación, vemos los aspectos más relevantes del diseño institucional de la V República que continúa vigente hoy en día.

### 5.1. La Jefatura del Estado: alta concentración de poderes

El Presidente de la República en Francia goza de popularidad directa. Desde 1962 es elegido por sufragio universal directo en un distrito electoral único, el conjunto del país. Existe el recurso de la doble vuelta o *ballotage* para la elección del Presidente cuando ninguno de los candidatos ha obtenido la mitad más uno de los votos emitidos.

No siempre la elección del Presidente de la República fue directa en Francia. La Constitución de 1958 establecía el sufragio indirecto, que llevó a De Gaulle a la Presidencia de la República. Este aspecto fue modificado de forma previa a las elecciones de 1962 y aprobado en referéndum, introduciéndose desde entonces la fórmula de la elección directa del Presidente tal y como la conocemos hoy en día.

La duración del mandato del Presidente de la República es de cinco años. También en esta cuestión ha habido una reforma, ya que hasta el año 2000 los mandatos presidenciales eran de siete años. Esta reducción del mandato ha tenido una importante consecuencia en el funcionamiento del semipresidencialismo francés. Se ha producido un acompasamiento de las elecciones presidenciales y de las elecciones al Poder legislativo, que, si bien no son concurrentes, se celebran con una escasa diferencia de tres meses entre sí. Y ello ha aumentado la probabilidad de que la figura del Presidente de la República y la mayoría que se genere en el Legislativo sean del mismo partido político. Como se explica más adelante, con esto disminuye la probabilidad de cohabitaciones entre un Presidente de la República y un Primer ministro pertenecientes a diferentes partidos.

Por otra parte, continuando con los cambios, en 2008 se introdujo un nuevo matiz al mandato presidencial al limitarse a dos elecciones consecutivas tras haber sido indefinido durante décadas.

A diferencia de un régimen parlamentario, en el semipresidencialismo la Jefatura del Estado no es honorífica, sino que tiene poderes reales. Varias son las facultades del Presidente de la República. Por una parte, el Presidente nombra al Primer ministro y, si es de su mismo partido, puede forzar su dimisión sin

disolver la Asamblea Nacional. Entre las razones que se alegan para su destitución pueden encontrarse el cambio de rumbo en las políticas, renovar, resintonizar con la opinión pública y la incompatibilidad de criterios.

Además, el Presidente puede disolver de forma anticipada la Asamblea Nacional convocando nuevas elecciones legislativas. Ha habido varias disoluciones anticipadas, tales como la de 1962, 1968, 1981, 1988 y 1997. En algunas ocasiones estas disoluciones han buscado alterar la situación de cohabitación, lo que no siempre se lograba. Pero en otros casos eran disoluciones de la Asamblea como consecuencia de acontecimientos de gran calado, como después de las revueltas de Mayo del 68. Con ello se buscaba revalidar la fuerza en el Legislativo del partido político del Presidente de la República.

Por otro lado, a diferencia del modelo parlamentario, dado que en Francia hay una separación de poderes entre el Ejecutivo y el Parlamento, el Presidente de la República solo puede ser destituido por juicio político. De la misma forma, no tiene que comparecer ante la Asamblea Nacional para rendir cuentas de su actividad.

Además, los Presidentes en Francia tienen poderes excepcionales en caso de amenaza grave, promulgan las leyes, dirige mensajes al Parlamento y pueden pedir revisiones de leyes antes de aprobarlas y nombrar a algunos de los miembros y al Presidente del Tribunal Constitucional.

Por otra parte, el Presidente puede convocar un referéndum, lo que le sitúa por encima del Parlamento, si bien necesita su informe favorable para convocarlo. Al respecto, algunos de estos referéndums han sido de gran trascendencia en Francia. En 1958 se aprobó en referéndum la Constitución que da origen a la V República. En 1962 se consultó a los franceses sobre el sistema de elección del Presidente, que pasó a ser directo, con lo que se abandonó la fórmula indirecta antes mencionada. Años después, en el año 2000 se celebró un referéndum para acortar el mandato presidencial. Y en 2005 se convocó un referéndum sobre la Constitución europea, que, como en otros países europeos, arrojó un resultado que evidenciaba niveles claros de euroescepticismo. Solo votó el 69 % de la población y ganó el «No» a la Carta Magna europea con un apoyo del 55 % de quienes participaron.

En lo que se refiere al color político de las Presidencias de la República francesa, se pueden distinguir cinco etapas en las Jefaturas de Estado desde 1959 hasta la actualidad. Una primera etapa de arraigo cubre el periodo gaullista y posgaullista, que iría desde 1959 hasta 1981. Este largo periodo significó la construcción y afianzamiento de la V República con una década del fuerte liderazgo de Charles de Gaulle, seguido de George Pompidou, ambos del mismo partido, y una tercera Presidencia desde el centroderecha, la de Giscard d'Estaing. Una segunda etapa socialista desde 1981 hasta 1995, marcada por el liderazgo de Mitterrand y donde hubo dos cohabitaciones con conservadores. Una tercera etapa neoliberal desde 1995 hasta 2012 bajo la figura de Jacques Chirac. Una

breve cuarta etapa socialista bajo el cuestionado liderazgo de Hollande, que discurre entre 2012 y 2017, y la actual etapa iniciada en 2017 por Macron, que es una suerte de Presidente sin partido, ya que su formación La République en Marche se creó al calor de su candidatura y permanece poco articulada en términos organizativos, por lo que es difícil estimar su viabilidad futura y si existe una ambición y una capacidad de trascender a su líder.

De todos los Presidentes de la V República en Francia, dos nombres son los que hasta la fecha han tenido mayor impacto en el devenir político. Por una parte, la impronta de Charles De Gaulle al frente de la Presidencia (1959-1969) marcó no solo el diseño institucional actual, sino también el sistema de partidos. Como se verá más adelante, en torno a su figura se articularon movimientos de derecha que todavía hoy se reconocen, pese a sus cambios de etiqueta frecuentes, como herederos del gaullismo. Por otra parte, en las antípodas ideológicas, otro hombre de Estado, el socialista Mitterrand (1981-1995) tuvo un impacto tanto dentro como fuera de sus fronteras. A lo largo de sus tres mandatos se produjo la primera cohabitación. También con Mitterrand como Presidente, tuvo lugar la muchas veces referida presencia de ministros comunistas en su primer Gobierno. Asimismo, en parte inspirados en la figura de Mitterrand, se reformuló la orientación de programa de partidos socialistas, como el español, que buscaban referentes de Gobierno en Europa.

## 5.2. El Primer ministro y las cohabitaciones en Francia

El Primer ministro en Francia es el Jefe del Gobierno y goza de una legitimidad democrática indirecta. El Primer ministro es nombrado por el Jefe del Estado pero debe tener el apoyo implícito, la confianza, de la Asamblea Nacional. Como se señalaba anteriormente, dado que el Jefe del Estado se elige directamente (en unos comicios diferenciados que no son simultáneos a los legislativos) puede que el Primer ministro, elegido por el Parlamento, sea de otro partido político diferente.

Esta situación de convivencia de un Presidente de la República de un partido y un Primer ministro de otro partido recibe el nombre de **cohabitación**. Cuando esta se produce supone, en la práctica, un reparto de funciones entre ambos líderes diferente a los momentos en los que no hay cohabitación.

En periodos de cohabitación, el Primer ministro tiene responsabilidad sobre la mayoría de la política doméstica, mientras que el Presidente retiene su autoridad en política exterior y defensa nacional, así como una vaga influencia en asuntos internos. Como señala Pasquino (2004), el sistema tiende a funcionar en clave presidencialista cuando el Presidente de la República y la mayoría parlamentaria son del mismo color político, mientras que opera en clave parlamentaria cuando son de distintos colores políticos. Esto es así por la existen-

cia de una serie de poderes compartidos con el Presidente de la República que el Primer ministro cede al Presidente en caso de ser del mismo partido, tales como el nombramiento de altos cargos, el nombramiento o cese de ministros, la petición de revisión constitucional o la defensa nacional. Además, en caso de ausencia de cohabitación, las ambigüedades de la Constitución respecto a quién detenta el poder en ciertos rubros se resuelven a favor del Presidente. Por ejemplo, aunque esté establecido que el Jefe del Estado es el Jefe de las FFA y el Primer ministro es el responsable de la defensa nacional, se entiende que el Presidente en situaciones de no cohabitación estará por encima del Primer ministro en todas estas cuestiones.

Entre las funciones del Primer ministro está la iniciativa legislativa que comparte con el Parlamento (exclusiva en materia de presupuesto), la dirección general del Gobierno (preside el Consejo de Gabinete, pero no el Consejo de Ministros), el recurso a las ordenanzas (una especie de decretos) con el visto bueno del Parlamento, y cuestiones relacionadas con política económica, cultural, monetaria e interior.

Hasta la fecha se han producido tres cohabitaciones, tal y como se señala en la tabla 4. La primera cohabitación fue entre 1986 y 1988. El socialista François Mitterrand era Presidente de la República y en las elecciones a la Asamblea Nacional los gaullistas ganaron las elecciones y Chirac se convirtió en Primer ministro (gaullista). Se acababa de aprobar la reforma de la ley electoral gracias a la mayoría socialista en la Cámara que se había elegido en 1981, después de que el recién electo Mitterrand disolviera la Cámara y convocase elecciones. Esta cohabitación finalizó en 1988 porque, al ser reelegido Mitterrand como Presidente de la República, disolvió la Cámara para acabar con cohabitación y convocó elecciones, que ganó su partido.

Tabla 4. Jefes de Estado de Francia y cohabitaciones desde 1959 hasta la actualidad

<b>Presidente de la República</b>	<b>Periodo de Gobierno</b>	<b>Partido del Presidente de la República</b>	<b>Partido del Primer ministro</b>
Charles de Gaulle	1959-1969	Unión por la Nueva República (UNR)-Gaullistas	Unión por la Nueva República (UNR)-Gaullistas
Georges Pompidou	1959-1969	Unión de Demócratas por la República-Gaullistas	Unión de Demócratas por la República-Gaullistas
Giscard d'Estaing	1974-1981	Unión de Demócratas por la República-Gaullistas	Unión de Demócratas por la República-Gaullistas
François Mitterrand (1981-1995)	1981-1986 <b>1986-1988</b> 1988-1993 <b>1993-1995</b>	Partido Socialista Partido Socialista Partido Socialista Partido Socialista	Partido Socialista Gaullista Partido Socialista Gaullista
Jacques Chirac (1995-2007)	1995-1997 <b>1997-2002</b> 2002-2007	Gaullista Gaullista Gaullista	Gaullista Partido Socialista Gaullista

Nota: resaltados los periodos de cohabitación. Fuente: elaboración propia.

Presidente de la República	Periodo de Gobierno	Partido del Presidente de la República	Partido del Primer ministro
Nicholas Sarkozy	2007-2012	Unión por un Movimiento Popular (UMP)	Unión por un Movimiento Popular (UMP)
François Hollande	2012-2017	Partido Socialista	Partido Socialista
Emmanuel Macron	2017-	En Marche	La République en Marche!

Nota: resaltados los periodos de cohabitación. Fuente: elaboración propia.

La segunda cohabitación se produjo entre 1993 y 1995. Nuevamente, fueron las elecciones a la Asamblea Nacional, siendo Presidente de la República Mitterrand, las que dieron el triunfo al gaullismo, que eligió a Balladur como Primer ministro. Finalmente, la tercera cohabitación, la más larga, tuvo lugar entre 1997 y 2002. En esa ocasión, el gaullista Jacques Chirac era Presidente y el Partido Socialista ganó las elecciones a la Asamblea Nacional, eligiendo a Lionel Jospin como Primer ministro.

La mayor parte de la población francesa ha tendido a percibir los periodos de cohabitación como un ejercicio de equilibrio de poder. Sin embargo, la clase política manifestó su incomodidad en repetidas ocasiones. A propósito de estas cuestiones, Pasquino (2004) nos recuerda que no es lo mismo la cohabitación que el Gobierno dividido propio de Gobiernos presidencialistas. En la cohabitación siempre hay alguien que gobierna, mientras que en el Gobierno dividido puede haber un bloqueo; en la cohabitación se produce una moderación de la ambición por la contraposición de poderes; y existe el recurso a la disolución anticipada, que no se contempla en los regímenes presidencialistas.

Así pues, gracias a la reducción del mandato presidencial de siete a cinco años, igual que el de los miembros de la Asamblea Nacional, y a diferencia de pocos meses entre una elección y otra, actualmente es menos probable que se produzcan cohabitaciones.

Una consideración adicional que merece la pena señalarse en torno a la figura del Primer ministro en Francia es su capacidad de plantear una cuestión de confianza. En caso de que la perdiese, significaría su dimisión.

### 5.3. La organización del Poder legislativo en Francia

Francia tiene un Poder legislativo bicameral de tipo asimétrico. La Asamblea Nacional, que es la Cámara Baja, es la que centra la mayor parte de la actividad política. Junto a esta la Cámara Alta recibe el nombre de **Senado** (*Sénat*).

Si comparamos el Parlamento francés con otros Parlamentos europeos, se constata que su relevancia en el conjunto del sistema político es menor que la de otros países, como el Reino Unido. Como se ha visto, muchas de las tareas

ejecutivas recaen sobre el Presidente de la República, que no es responsable ante el Parlamento. Prueba de ello es que el Parlamento solo legisla en áreas específicas (presupuesto, impuestos, libertades civiles, leyes penales, educación, seguridad social, organización de los cuerpos judiciales, jurisdicción de los municipios, sistema electoral). El resto son decretos, ordenanzas y regulaciones promulgadas por el Gobierno que encabeza el Presidente de la República. Es cierto que esta situación se puede alterar cuando existe una cohabitación que dota de protagonismo tanto al Primer ministro como al Parlamento. Pero esto solo ha sucedido en tres periodos legislativos desde que se aprobó la Constitución en Francia. Además de otros instrumentos que realzan el poder del Ejecutivo frente a la Asamblea Nacional, existe un procedimiento acelerado para la aprobación de leyes mediante el cual el Gobierno solicita al Parlamento el poder para emitir decretos en áreas bajo la jurisdicción del Parlamento durante seis meses (Safran, 2012).

Junto a la tarea legislativa, sobre la Asamblea Nacional recae la tarea de control del Gobierno, pero únicamente puede controlar al Primer ministro y decidir sobre la continuidad del Primer ministro; no puede controlar la función del Presidente de la República. Ello hace que en los periodos de cohabitación, donde el Primer ministro tiene el poder para las tareas de gobierno y relega al Presidente a una condición simbólica, el Parlamento puede llevar a cabo una labor de control al Gobierno de forma efectiva. Sin embargo, lo habitual es que el Presidente de la República, por ser del mismo partido del Primer ministro, le usurpe las funciones de gobierno a este último. Ello supone que la Asamblea Nacional vea anulada su función de control al Gobierno, ya que el Presidente de la República no rinde cuentas ante esta. Para dificultar aún más esta tarea, el Gobierno no tiene obligación de acudir al Legislativo cuando se le formula una pregunta sobre alguna de sus actuaciones. Es cierto que, para llevar a cabo esta tarea de control, además de las preguntas habituales, la Asamblea Nacional puede proponer una moción de censura que puede resultar en una destitución del Primer ministro. Ha habido más de cincuenta mociones de censura y todas ellas, excepto la de 1962 contra el Gobierno de George Pompidou, han sido superadas.

Para iniciarse una moción de censura se debe contar con el respaldo de una décima parte de los diputados y tiene que ser votada en los dos días siguientes a su presentación. Su aprobación necesita la mayoría de la Asamblea Nacional, y si prosperase significa la dimisión del Primer ministro ante el Presidente de la República.

No obstante, muchas de estas mociones son provocadas como mecanismo para frenar un decreto. La Constitución establece que el Gobierno puede aprobar un proyecto de ley sin que sea votado en la Asamblea Nacional y solo si los diputados logran presentar una moción de censura exitosa en las siguientes 24

horas se puede impedir la aprobación de dicho decreto. Se trata de un desafío planteado al Parlamento por parte del Gobierno para aprobar leyes específicas que se ha utilizado en numerosas ocasiones.

Por su parte, el Senado representa a las entidades territoriales y a los franceses en el extranjero. Se trata de una cámara colegisladora aunque de menor importancia que la Asamblea Nacional (Coll, 2013). Entre otras cosas, porque el veto del Senado a una ley puede ser superado luego por la Asamblea Nacional, que la puede llegar a aprobar. Así mismo, aunque puede realizar funciones de control del Gobierno, estas suelen limitarse a la modalidad de informes escritos.

No obstante, existen dos matices a la superioridad de la Asamblea Nacional frente al Senado. Por una parte, porque el Senado, concretamente su Presidencia, puede llegar a adquirir un gran protagonismo. La Constitución establece que el Presidente del Senado asume el cargo de Presidente de la República de forma interina en caso de vacantes temporales o definitivas del Presidente. Curiosamente fue la misma persona, Alain Poher, quien ocupó en dos ocasiones el Elíseo en este tipo de circunstancias: en 1969, tras la dimisión de Charles de Gaulle, y en 1974, tras la muerte del Presidente de la República Georges Pompidou. Por otra parte, el Senado no puede ser nunca destituido, a diferencia de la Asamblea Nacional, que puede disolverse mediante elecciones anticipadas.

## 6. El sistema electoral del Reino Unido: *first past the post*

El sistema electoral del Reino Unido para las elecciones a la Cámara de los Comunes es de tipo mayoritario. El país se divide en 650 circunscripciones uninominales, que eligen a un solo diputado. En cada una de esas circunscripciones gana el candidato más votado, sin que exista un umbral electoral que haya que superar para ser nombrado diputado.

### Carrera de caballos

Este sistema se ha comparado con una carrera de caballos en la que gana el primero que llega a la meta con independencia de que el siguiente caballo que cruce la línea de meta lo haga a muy corta distancia del ganador.

Los diputados son elegidos por un periodo de cinco años y existe la posibilidad de reelección indefinida. Asimismo, una vez al año, si algún diputado falleciera, dimitiera o se jubilara, se convocan elecciones parciales, denominadas *by elections*, en aquella o aquellas circunscripciones, con el fin de sustituir a dicho diputado/a. Estas elecciones son consideradas por la opinión pública como un termómetro de la popularidad de los partidos, aunque, obviamente, los resultados en una circunscripción no son extrapolables al conjunto del país.

Varios son los efectos atribuidos al sistema electoral británico para elegir a los miembros de la Cámara de los Comunes. El Reino Unido es un ejemplo clásico de la tensión que existe en los sistemas electorales entre la representatividad y la gobernabilidad. Por una parte, este sistema electoral es enormemente desproporcional en la traducción de votos a escaños, beneficiando al Partido Conservador y al Partido Laborista y generando una falta de representatividad en el conjunto del sistema político.

### Sistema electoral

Un ejemplo del modo en que opera el sistema electoral es que en 2010 los liberales consiguieron en los últimos comicios cuatro veces menos escaños (57) que los laboristas (258), a pesar de tener una diferencia de votos escasa (6 % de diferencia).

Y, por otra parte, este sistema electoral ha permitido la creación de Gobiernos monocolors, siendo contadas las situaciones de coaliciones de Gobierno. Estas mayorías prefabricadas, que estaban basadas en mayorías de escaños pero no mayorías de votos, han permitido la gobernabilidad al facilitar el Gobierno de un partido (laborista o conservador) con amplias mayorías, hasta cierto punto infladas por la falta de proporcionalidad y, por lo tanto, construidas con el coste de una menor representatividad.

Este sistema electoral afecta específicamente al sistema de partidos. Tradicionalmente se ha relacionado el sistema mayoritario del Reino Unido con una tendencia al bipartidismo al descartar el voto del resto de los partidos en cada circunscripción. Así pues, esta tendencia a favorecer a los partidos más sólidos ha ido reduciendo la fragmentación del sistema de partidos en su conjunto. Ello se ha visto acentuado con la tendencia a un voto estratégico o voto útil de muchos electores que, al percibir la falta de proporcionalidad de este sistema, se han inclinado a votar al candidato con más probabilidades de ganar, aunque no sea su primera preferencia. La otra cara de esta fortaleza de los par-



tidos grandes, que son aupados por el sistema electoral, son los pequeños partidos con base nacional que se ven privados de representación en la Cámara. La única excepción a esta dinámica la protagonizan, de manera cada vez más intensa, los partidos nacionalistas, que tienen fuerte apoyo en determinadas circunscripciones y que superan a conservadores y laboristas logrando así una representación propia en la Cámara.

A su vez, existen efectos propios del sistema electoral que tienen que ver con el modo en que el sistema electoral media en la relación entre representantes y representados. Son efectos hasta cierto punto psicológicos que también merece la pena reseñar. En este sentido, el pequeño tamaño de las circunscripciones donde se elige un diputado, así como el tipo de elección que se realiza donde el elector elige a una persona y no a una lista de partido tienen dos efectos psicológicos. Por una parte, se establece una relación más estrecha entre representantes y representados. Por otra, se puede argumentar que es más fácil movilizar al electorado en una elección que se percibe más de personas que de partidos.

Este sistema electoral intentó ser reformado por las presiones que los liberales ejercieron sobre sus socios de coalición (2010-2015, Cameron), en aquel momento los conservadores ante una situación de *hung parliament*. Así, en 2011 se organizó un referéndum donde se preguntaba a los británicos si deseaban cambiar a un sistema proporcional. La participación fue del 42,2 % del censo; el 67,9 % votó «No», frente a un 32,1 % que votó «Sí». En esta línea, Dunleavy y Margetts (2005) muestran los efectos del sistema mayoritario y cómo estos serían elementos de presión para su reforma.

### **Sufragio femenino**

Como nota histórica a propósito de este sistema electoral, hace poco se han celebrado los 100 años del sufragio femenino en el Reino Unido. Según la ley aprobada en 1884, solo podían votar los hombres con ganancias por encima de cierto umbral (dejando fuera aproximadamente a más del 40 % de los británicos). Así pues, en febrero de 1918 se otorgó el derecho al sufragio a todos los hombres mayores de 21 años y a las mujeres mayores de 30 que poseyeran propiedades. Diez años después, el Parlamento británico aprobó la ley que garantizaba el sufragio universal para todas las personas mayores de 21 años en Reino Unido, que amplió a quince millones las mujeres con derecho al voto en el país.

## 7. El sistema electoral de Francia

Los 577 diputados de la Asamblea Nacional son elegidos por sufragio universal en circunscripciones uninominales que se conforman a lo largo de 22 territorios distribuidos entre la Francia continental y los territorios de ultramar que conserva Francia.

Los diputados son elegidos por un periodo de cinco años con un sistema mayoritario a doble vuelta (tabla 5). El sistema electoral establece que el candidato pueda ganar en primera vuelta si obtiene la mayoría absoluta de los votos de la circunscripción y siempre que esta mayoría no sea menor al 25 % de los electores inscritos en la circunscripción. En caso de que ningún candidato logre una victoria superando dicho umbral, se celebrará una segunda vuelta, que ganará el candidato más votado por mayoría relativa. No obstante, a la segunda vuelta solo concurren los partidos con un número de votos equivalente al 12,5 % de los electores inscritos (umbrales anteriores de 5 %, luego ampliado a 10 %). En caso de que este requisito no lo cumpla ningún candidato, o en el caso de que lo cumpla un único candidato, la segunda vuelta se dará entre los dos candidatos con más votos en la primera ronda.

Son varios los efectos de este sistema electoral. El primero de ellos es que promueve el voto útil, penalizando a los partidos pequeños que no se alían con ningún otro partido (Blais, 2009). El segundo efecto es que promueve la polarización, ya que al pasar a segunda vuelta las votaciones generan bloques de votantes enfrentados entre sí en un juego de suma cero (Safran, 2012). Además, este sistema mayoritario genera distorsiones en la proporcionalidad de la traducción de votos en escaño. Finalmente, al igual que el sistema británico induce a la generación de mayorías prefabricadas.

En 1985 el Gobierno francés aprobó una reforma electoral para sustituir el sistema mayoritario por uno proporcional que acabara con la lógica de bipolaridad. Esta ley instauraba un sistema a una vuelta en el que los escaños se repartían proporcionalmente al número de votos obtenidos por cada lista en cada circunscripción (departamento). Además, el sistema establecía una barrera legal del 5 % y ampliaba el número de diputados. Este sistema electoral era rechazado por los partidos de la oposición, gaullistas y liberales, con el argumento de que llevaría al aumento de la fragmentación del sistema de partidos y a la parálisis del Gobierno. Sin embargo, los resultados de las elecciones de 1986 no fueron los previstos. El Partido Socialista cosechó una derrota que lo situó en un Gobierno de cohabitación con los gaullistas, que, junto a un conjunto de partidos de derecha, habían presentado una candidatura conjunta.

Por su parte, el Frente Nacional obtuvo también un alto número de escaños. Este sistema electoral fue reformado nuevamente para volver al actual sistema mayoritario.

La elección del Senado en Francia se realiza mediante sufragio universal indirecto (tabla 5). El Senado está formado por 348 senadores electos por seis años. Antes del 2003 el mandato era de nueve años. Tras la reforma esta Cámara se renueva por mitades cada tres años. Para llevar a cabo la elección de los senadores, se conforma un colegio electoral compuesto por diputados, concejales provinciales y regionales, junto con delegados de Ayuntamientos. El número de electores del colegio electoral que tiene cada municipio varía en función de su población. En conjunto, participan en la elección de senadores un total aproximado de 76.000 grandes electores.

El criterio poblacional también condiciona el número de senadores que se eligen en cada departamento mediante este sufragio indirecto.

Tabla 5. Resumen de diferencias de la elección de miembros de la Asamblea Nacional y del Senado francés

	<b>Asamblea Nacional</b>	<b>Senado</b>
<b>Modo de elección</b>	Directo y con fórmula mayoritaria en todas las provincias.	Indirecto y con fórmula mayoritaria en unas provincias y proporcional en otras provincias.
<b>Duración de mandato</b>	Cinco años	Seis años
<b>Renovación de la Cámara</b>	Íntegra	Mitad
<b>Posibilidad de disolución</b>	Por el Presidente de la República convocando elecciones anticipadas.	No puede ser disuelto por ningún órgano.

Fuente: elaboración propia.

A su vez, el método de elección de estos senadores es diverso según su cantidad. En algunos departamentos los grandes electores eligen a los senadores por mayoría a dos vueltas. Este es el caso de 70 provincias de la metrópoli y de ultramar que eligen de 1 a 3 senadores, así como en las demás entidades de ultramar; mientras que hay 39 provincias de la metrópoli y de ultramar que eligen a cuatro senadores o más, en cuyo caso se utiliza la representación proporcional. Finalmente, los 12 senadores que representan a los franceses establecidos fuera de Francia son elegidos por sufragio proporcional por los 150 miembros electos del Consejo superior de los franceses establecidos en el extranjero.

#### **Criterio poblacional**

Por ejemplo, el colegio electoral de París elige a trece senadores, del total de 348 senadores que tiene Francia.

## 8. El bipartidismo imperfecto y las elecciones en Reino Unido

El sistema de partidos británico ha sido hasta hace poco tiempo un ejemplo de bipartidismo estable y disciplinado (Lijphart, 2012), caracterizado por el dominio del Partido Laborista y del Partido Conservador. Esta caracterización fue especialmente evidente entre 1945 y el año 1973. En esta etapa la competencia articulada entre laboristas y conservadores dio lugar a Gobiernos mayoritarios y sin coaliciones. Ambos partidos obtuvieron una media del 87 % de los votos y del 92,5 % de los escaños en la Cámara de los Comunes. De las ocho elecciones celebradas en ese periodo, cada partido ganó cuatro (Norton, 2007).

Es importante destacar que, si bien el bipartidismo era evidente en la dinámica parlamentaria y de gobierno, existían más partidos. Es el caso del Partido Liberal, que había dominado la escena política entre finales del XIX y primeras décadas del XX, y que se mantuvo como tercera fuerza en votos y escaños. Pero también hay que considerar a los partidos nacionalistas de Gales y Escocia, cuya actividad empezó a ser visible a partir de la década de los años sesenta. El Partido Galés (Plaid Cymru), fundado en 1925, consiguió su primer escaño en 1966, mientras que el Partido Nacional Escocés (SNP), formado en 1934, entró en el Parlamento en 1970. A estos habría que añadir la presencia de varios partidos de Irlanda del Norte: el Partido Unionista del Ulster (UUP), el Partido Unionista Democrático (DUP), el Partido Unionista Popular del Ulster (UPUP), el Socialdemócrata y Laborista, el Sinn Féin y el Partido de la Alianza.

Suele señalarse las elecciones generales de febrero de 1974 como la primera ocasión en la que se mostró la ruptura del bipartidismo (Norton, 2007). En dicha elección la proporción de votos entre los dos partidos cayó al 75,1 % desde el 89,5 % registrado en las elecciones generales de 1970. La disminución de la proporción de votos entre laboristas y conservadores significó que las lealtades electorales hacia los dos partidos estaban empezando a desgastarse. Por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, ningún partido obtuvo escaños suficientes para formar Gobierno por sí solo. Aunque los conservadores obtuvieron el mayor número de votos (39,8 % frente a 39,3 %), los laboristas obtuvieron cuatro escaños más que ellos (301). Al fracasar las negociaciones entre conservadores y liberales, el laborista Harold Wilson no pudo formar Gobierno y se convocaron las elecciones en octubre del mismo año, en las que los laboristas obtuvieron la mayoría que les permitió gobernar.

A partir de ese momento comenzaron las primeras señales de transformación del sistema de partidos. Por un lado, el surgimiento de valores posmaterialistas propios de las sociedades avanzadas, junto con el proceso de desindustrialización, disminuyó la importancia del voto de clase que había sido tan significativo en el país. A esto se añadieron las nuevas divisiones en la sociedad

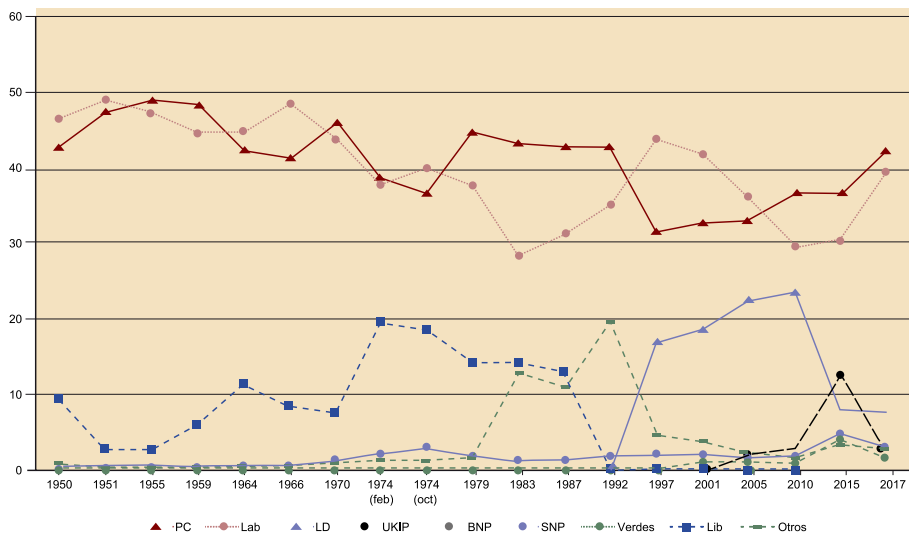
británica asociadas a la aparición de los movimientos nacionalistas en Escocia y Gales. La erosión del dominio electoral de ambos partidos se reflejó en el crecimiento de la volatilidad electoral. En definitiva, el sistema de partidos comenzó a fragmentarse y se convirtió, en palabras de Mair, en «vulnerable y frágil» (2009). A pesar de ello, el sistema electoral continuaba garantizando que los Gobiernos de mayoría de partido único siguieran siendo la norma (Web, 2002).

Laboristas y conservadores siguieron siendo los partidos mayoritarios y los que formaron Gobierno entre 1974 y 2005 (figura 1). No obstante, desde 1974 la proporción de votos que concentraban los dos partidos fue disminuyendo constantemente hasta las elecciones generales de 2017, cuando esta concentración de votos fue del 82,3 %. Paralelamente, el Partido Liberal fue incrementando su caudal de votos en 1983 y 1987 tras negociar una alianza electoral con los socialdemócratas. Este era un pequeño partido que había sido fundado en 1981 por varios diputados que habían desertado del Partido Laborista desencantados por el abandono de las políticas de izquierda. Así, en 1988, la mayoría de liberales y de socialdemócratas llegaron a convertirse en el Partido Liberal Demócrata, que logró entre el 17 y el 22 % en las cuatro elecciones siguientes, aunque dada la penalización del sistema electoral a los partidos pequeños, su traducción en escaños no fue tan llamativa.

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de los años setenta, los conservadores y los laboristas llevaron a cabo Gobiernos bastante similares en cuanto a las principales políticas públicas implementadas. La etapa del consenso terminó en las elecciones de 1974, que se dieron en un momento muy crítico para la economía británica en el que las diferencias entre los dos partidos comenzaron a ser más evidentes; primero con los Gobiernos de Margaret Thatcher (1979-1990), quien llevó a cabo un cambio radical con las políticas privatizadoras y de recorte del Estado del Bienestar, y más adelante con los de John Major (1990-1997).

El regreso del Partido Laborista a Downing Street en 1997 de la mano de Tony Blair inauguró una nueva etapa de convergencia política que se extendió durante tres mandatos, hasta el 2010. A lo largo de esta etapa los laboristas se acercaron más al centro ideológico y se emprendieron nuevas reformas del Estado del Bienestar y privatizaciones, siguiendo la estela de política económica iniciada por el partido conservador. Este Gobierno llevó a cabo, no obstante, dos acciones de gran trascendencia para el país. Por un lado, se emprendió el proceso de devolución de poderes a Escocia y Gales, y posteriormente a Irlanda del Norte, donde paralelamente se gestó el proceso de paz. Por otro lado, durante su mandato se incorporó la Convención de Derechos Humanos en la ley británica, y se eliminaron los títulos hereditarios en la Cámara de los Loes.

Figura 1. Resultados electorales en la Cámara de los Comunes (1950-2017) (%)



Fuente: elaboración a partir de [nsd.no/european\\_election\\_database/](http://nsd.no/european_election_database/) y Gregory S. Mahler (2019). «United Kingdom». En: *Comparative Politics. Exploring concepts and institutions across nations*. Colorado: Lynne Rienner.

La llamada «tercera vía» generó, no obstante, controversias entre miembros de su partido, que criticaron el abandono de los postulados esenciales del laborismo. Esa fue una de las razones que permiten explicar los malos resultados que obtuvieron los laboristas en las elecciones de 2010, donde alcanzaron tan solo el 29 % de los votos. Los conservadores tampoco convencieron al electorado sobre la idoneidad de sus políticas económicas para abordar la crisis de déficit. Con el 36,1 % de los votos y 307 escaños, se vieron obligados a formar un Gobierno de coalición con los demócratas liberales. Este Gobierno de coalición, el primero en tiempos de paz desde la década de 1930, duró los cinco años de mandato. A medida que disminuyó el apoyo a los laboristas y los conservadores, partidos como el SNP, el UKIP y los Verdes registraron un aumento notable de su popularidad.

A partir de estos comicios se hizo cada vez más difícil para los dos principales partidos obtener la mayoría de los escaños en el Parlamento. Se han señalado varios factores para explicar la tendencia continua a la fragmentación del sistema. Por un lado, la creciente heterogeneidad de la sociedad británica (Webb, 2011), la convergencia ideológica entre los dos partidos principales (Green y Hobolt, 2008), así como los efectos de la globalización que han ocasionado la aparición de nuevos temas como el medio ambiente, las libertades civiles o la integración europea (Kriesi y otros, 2006). Además de estas explicaciones hay que considerar las dinámicas territoriales que han ocasionado la creación del Parlamento escocés, de las Asambleas de Gales e Irlanda del Norte y de la Autoridad del Gran Londres. La política multinivel no solo ha originado nuevos sistemas de partidos, sino que ha modificado los patrones de interacción entre las organizaciones partidistas.

En las elecciones de 2015 los votantes otorgaron a los conservadores su primera mayoría desde 1992, mientras que castigaron a los demócratas liberales y a los laboristas. Con un 39,9 % de los votos y 330 escaños, los conservadores pudieron formar un Gobierno de partido único, aunque dependía de una ma-

yoría de tan solo 16 parlamentarios. Dos factores explicarían este resultado. Por un lado, los laboristas no habían recuperado la confianza de los votantes que todavía los hacían responsables de la crisis económica de 2008. Además, el declive de los laboristas en Escocia fue evidente: perdieron todos menos uno de los 41 parlamentarios escoceses, su peor resultado desde 1918. Por otro lado, el partido de los demócratas liberales obtuvo solo el 7,8 % de los votos, eligió a ocho diputados y perdió su condición de tercer partido más grande en Gran Bretaña, un resultado catastrófico para un partido que cinco años antes había cosechado el 23 % de los votos.

Los partidos más pequeños, como UKIP, SNP y los Verdes, salieron mejor parados. UKIP fue el tercer partido más votado y el SNP se convirtió en el tercer partido más grande en la Cámara de los Comunes. El nuevo estatus del SNP como la tercera fuerza en el Parlamento y como el primer partido en Escocia es el resultado de su nueva visibilidad en la política nacional, dada su posición como el segundo partido más grande en el Parlamento escocés. De hecho, el SNP lidera el Gobierno escocés desde 2007. Pero en los comicios de 2015 el SNP también se benefició de los efectos distorsionadores del sistema electoral: fue el tercer partido más grande en la Cámara de los Comunes con 56 escaños después de haber ganado el 4,7 % de los votos.

Por su parte, el UKIP, desde su posición de partido euroescéptico, buscó ampliar su atractivo electoral con sus posturas *antiestablishment* y antiinmigración. Este viraje programático le permitió atraer a votantes en todo el espectro político, incluidos los votantes de la clase trabajadora huérfanos del laborismo, preocupados por el impacto de la inmigración en el empleo y la identidad nacional. Si bien obtuvo un único diputado, atrajo el 12,6 % de los votos (cuadruplicando su voto desde 2010), con lo que se convirtió en el tercer partido más votado en las elecciones generales. Los Verdes, partido nacido en 1990 pero con una trayectoria modesta hasta ahora, también aumentaron su caudal de voto al 3,8 % y mantuvieron su escaño.

Unos meses después de las elecciones generales de 2015, el Primer ministro David Cameron anunció la celebración del referéndum sobre la membresía en la UE en junio de 2016. Cameron confiaba en que el electorado británico elegiría permanecer en la UE. Pero la gran recesión y las políticas de austeridad, así como la crisis europea de refugiados que alcanzó su apogeo en el verano de 2015, despertaron el euroescepticismo. El 51,9 % de los votantes británicos optaron por abandonar la UE. Los resultados del referéndum tuvieron consecuencias para el sistema político: Cameron anunció su renuncia y, después de algunas semanas de desconcierto en el Partido Conservador, Theresa May fue elegida líder del Partido Conservador y nombrada Primera ministra.

May decidió convocar las elecciones anticipadas en 2017 esperando, como sugerían las encuestas, aumentar la mayoría de su partido con el fin de obtener un mandato firme para negociar la retirada de Gran Bretaña de la UE. Pero eso no ocurrió. Sin una mayoría de escaños en la Cámara de los Comunes, May

se vio obligada a negociar un acuerdo con el Partido Unionista Democrático. El Partido Laborista quedó en segundo lugar, aunque con un resultado mucho mejor de lo esperado (tabla 6). Bajo el liderazgo de Jeremy Corbyn dirigió una campaña contra la austeridad y logró ganar una participación del 40 % de los votos y elegir a 262 diputados (treinta más que en 2015).

Tabla 6. Votos y escaños conseguidos en la Cámara de los Comunes (2010-2017)

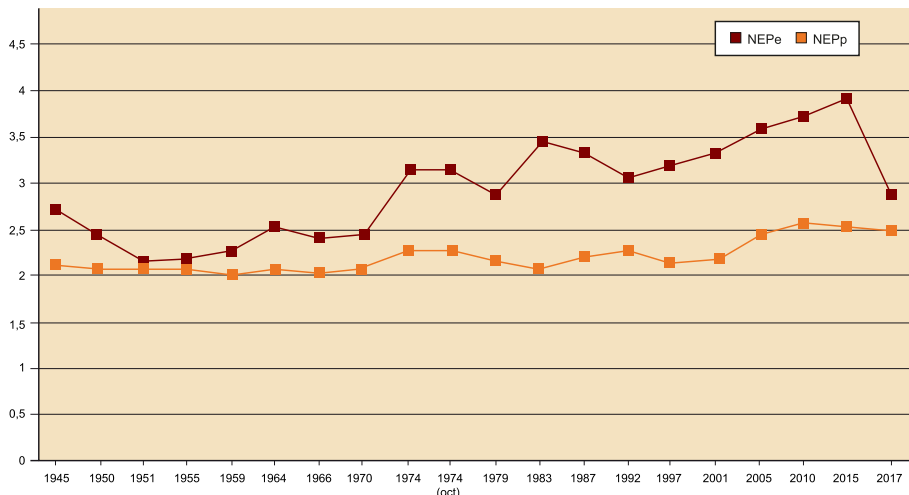
Partidos	Votos en 2010	Escaños en 2010	Votos en 2015	Escaños en 2015	Votos en 2017	Escaños en 2017
Conservador	36,1	307	36,8	330	42,3	317
Laborista	29	258	30,4	232	40	262
Liberal Demócrata	23	57	7,9	8	7,4	12
SNP	1,7	6	4,7	56	3	35
UKIP	3,1	0	12,6	1	1,8	0
Verdes	1	1	3,8	1	1,6	1
Plaid Cymru	0,6	3	0,6	3	0,5	4
DUP	0,6	8	0,6	8	0,9	11
Sin Fein	0,6	5	0,6	4	0,7	7
UUP	0,3	0	0,4	2	0,3	0
SDLP	0,4	3	0,3	3	0,3	0
Otros	3,6	0	11	0	1	0

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de [www.parties-and-elections.eu](http://www.parties-and-elections.eu).

Los partidos más pequeños experimentaron una disminución en el voto. Los liberales demócratas lograron elegir a cuatro parlamentarios más, con lo que elevaron el número total a doce, pero sus resultados generales fueron modestos (tabla 6). Los Verdes redujeron a la mitad su caudal de voto, pero conservaron su escaño. Por su parte, el SNP perdió 21 escaños y UKIP colapsó de manera espectacular, atrayendo solo el 1,8 % de los votos y perdiendo a su único parlamentario. En total, los otros partidos obtuvieron solo el 17,5 % de los votos.



Figura 2. Número efectivo de partidos electorales y parlamentarios



Fuente: elaboración propia a partir de Michael Gallagher (2017). «Election indices dataset» [en línea].

En definitiva, lo que se observa en la actualidad es un escenario mucho más competitivo e incierto. La figura 2 da cuenta de estos cambios. En la década de 1970 el número efectivo de partidos parlamentarios ha estado alrededor de 2,1, una tendencia que continuó durante las décadas siguientes. En 2010, alcanzó 2,6, en 2015 cayó a 2,5 y en 2017 registró una disminución a 2,4. En este sentido, entre los años 1979 y 1997 el sistema de partidos fue denominado como un sistema de partidos predominante, mientras que entre 1997 y 2000 se definió como un sistema de dos partidos y medio (Webb, 2002). En el marco de la política parlamentaria no genera dudas su lógica bipartidista, pero desde la perspectiva electoral, no es tan evidente. No solo porque existen pequeños partidos, sino también como consecuencia del resurgir de los partidos nacionalistas, algunos con «poder de chantaje», como el SNP. En relación con esto, si consideramos el número efectivo de partidos electorales, la fotografía es ligeramente distinta, y se observa la intensificación de la fragmentación del sistema de partidos. En 2015 el índice de fragmentación fue el más alto registrado en todo el periodo de posguerra, aunque en 2017 disminuyó a 2,8. Estas oscilaciones coinciden con la disminución de los partidos principales y el aumento simultáneo en el apoyo a los partidos más pequeños.

Otro elemento que cabe destacar del sistema de partidos se refiere a las líneas de competición partidista. La clase social continúa siendo el eje principal que explica el comportamiento electoral de los británicos, pero la edad y la educación son ahora otros factores que deben considerarse en el análisis de las elecciones (Hobolt, 2016). Este fenómeno se ha observado en los comicios de 2015, si bien la tendencia se hizo particularmente llamativa en el referéndum sobre la membresía de la UE en junio de 2016 y en las elecciones generales de 2017.

Tal y como ha ocurrido en otros países europeos, la globalización creó «ganadores» y «perdedores» en la sociedad de Reino Unido, y las diferencias generadas por este proceso se han manifestado en los niveles cultural, económico y político. Los «perdedores» de la globalización tienden a ser mayores y menos

educados, a vivir en áreas rurales o suburbanas y tienen más probabilidades de votar por partidos que favorecen el proteccionismo económico, el control sobre la inmigración, la soberanía nacional y los valores autoritarios. Mientras que los «ganadores» suelen ser más jóvenes, con títulos universitarios, viven en áreas urbanas étnicamente diversas, están más inclinados a votar por partidos que favorecen la integración política en Europa, el apoyo a la inmigración, los valores cosmopolitas, feministas y libertarios, y el libre comercio (Kriesi y otros, 2006).

En este sentido, la división de los votantes británicos fue particularmente manifiesta en el referéndum de la UE de 2016 y en las elecciones generales de 2017. En el caso del referéndum, se hizo evidente que Gran Bretaña se dividió en líneas generacionales, educativas y también geográficas. Es decir, los «perdedores» de la globalización votaron abandonar la UE, mientras que los «ganadores» de la globalización votaron por permanecer en ella (Hobolt, 2016). Este factor se añadió a las actitudes euroescépticas arraigadas desde hace tiempo en una parte de la sociedad británica.

## 9. Sistema de partidos, partidos y elecciones en Francia

El sistema de partidos de la V República se ha caracterizado por un multipartidismo bipolar, esto es, un sistema donde partidos agrupados bien en el polo de la derecha o de la izquierda se han alternado en el poder. Esta bipolaridad ha sido en cierto modo alentada por el sistema electoral para elegir Presidente, dado que la existencia de una segunda vuelta suele ocasionar una competencia entre un candidato de izquierda y uno de la derecha. Del mismo modo, el sistema electoral en las legislativas donde se aplica una segunda vuelta ha incentivado las alianzas y la bipolarización. En estos comicios, los partidos adaptan sus estrategias en función de los resultados obtenidos en la primera vuelta, llegando a acuerdos para retirarse (o mantenerse) y formar coaliciones programáticas más o menos estables.

Desde 1962 cuatro partidos dominaron la escena política y electoral, formando parte de las mayorías parlamentarias bien en la izquierda, bien en la derecha: socialistas, comunistas, gaullistas y conservadores no gaullistas. Además de estos, el sistema ha visto surgir otros partidos que han mantenido su presencia en el sistema, como el Frente Nacional (FN), creado en 1972, y los Verdes, surgido en 1984, aunque ambos lograron su primer escaño años más tarde, en 1985 y 1997, respectivamente (Knapp, 2002).

Dentro del polo de la derecha se encuentran los herederos del gaullismo, un movimiento de apoyo al general De Gaulle, quien gobernó junto a otros partidos en coalición durante los primeros años de la V República. El movimiento tomó diferentes nombres, como Unión del Pueblo Francés (RPF) (1947) o Unión para la Nueva República (UNR) (1958), partido que se fundió con la Unión Democrática del Trabajo (UDT) para formar en 1967 la Unión de Demócratas para la República (UDR). Tras la renuncia de De Gaulle en 1969, Pompidou asumió la Presidencia, pero las tensiones internas entre los sectores a la izquierda del gaullismo fueron frecuentes. El partido fue renombrado en 1976 bajo el liderazgo de Chirac como Reunión para la República (RPR). Chirac se hizo con el control de la formación y llevó a cabo una importante reestructuración interna, logrando la Presidencia en 1995 y en 2002. Para apoyar la candidatura presidencial en estas últimas elecciones se configuró la Unión por un Movimiento Popular (UMP). Fueron varios partidos los que la conformaron, cesando así su actividad. Este fue el caso de RPR y Democracia Liberal (DL); asimismo, la UMP agrupó a algunos miembros de UDF y del Partido Radical. Desde el 2015, UMP pasó a llamarse Los Republicanos (LR).

Otro partido relevante en el centroderecha es la Unión por la Democracia Francesa (UDF), creada en 1976. Sus orígenes también se encuentran en un líder político, Giscard d'Estaing, que organizó en 1962 el Partido Republicano In-

dependiente (IR) con el objetivo de contrarrestar el dominio de los gaullistas (Chávarri, 2011). En esas elecciones, el partido ganó suficientes escaños para garantizar a los gaullistas la mayoría que les permitió gobernar y alcanzó la Presidencia años más tarde, en 1974. Sin embargo, en las décadas siguientes, su rendimiento electoral fue más modesto. En ocasiones se alió con la RPR, pero sufrió una gran división en 2002. Por un lado, los seguidores de su presidente Bayou siguieron con la marca oficial y, por otro lado, los de Madelin crearon Democracia Liberal (aunque compartieron coalición con UMP). Desde el 2007 se denomina Movimiento Demócrata (MoDem).

El polo de la izquierda ha tenido al Partido Socialista (PS) y al Partido Comunista Francés (PCF) como los dos principales exponentes. Al contrario que en otros países europeos, donde los partidos socialdemócratas han sido mayoritarios, en Francia el PCF fue una organización poderosa que se mantuvo como el partido de izquierda más votado hasta las elecciones legislativas de 1978. En el momento de su declive concurren dos factores, por un lado, la crisis general que sufrieron los partidos comunistas a partir de la ruptura con la URSS y, por otro, los cambios socioeconómicos que afectaron al tamaño y visibilidad del movimiento obrero. El PS fue creado en 1971 a partir de la Sección Francesa de la Internacional Obrera (SFIO), pero fue desde la elección de Mitterrand como secretario general cuando el partido llevó a cabo numerosas reformas organizativas y de estrategia electoral; entre ellas, alianzas esporádicas con el PCF, que contribuyeron a la victoria en las presidenciales de 1981 (Haus, 2008).

Se pueden diferenciar durante las primeras décadas de la V República unos periodos de dominación de partidos de manera individual, como fue el caso de los gaullistas de 1962 a 1974, o los socialistas de 1981 a 1986, y otros periodos más equilibrados en cuanto a la interacción partidista. Cada una de estas fases presentaba su propio «orden electoral»: un sistema de partidos con una configuración particular de la competencia por temas concretos, así como un conjunto de alineamientos electorales duraderos que vinculaban a los principales partidos con sus votantes. El modelo de competencia equilibrada fue, siguiendo la denominación de Duverger (1951), la «cuadrilla bipolar», que operó entre 1974 y 1981, cuando dos coaliciones de aproximadamente el mismo tamaño se enfrentaron, una de la derecha y otra de la izquierda, cada una compuesta por dos partidos principales. A la derecha estaban los gaullistas, con Jacques Chirac en 1976, que compitió con los partidos de la derecha moderada no gaullista, agrupados por el Presidente Giscard d'Estaing en la UDF. A la izquierda, el renacido Partido Socialista de Mitterrand logró un apoyo electoral equivalente a los comunistas, con quienes suscribieron en 1972 una alianza con un programa común.

Ese orden electoral se quebró en 1981 a raíz del fuerte declive del PCF en la primera vuelta de las elecciones presidenciales (Haus, 2008). Sin el partido comunista, el líder socialista Mitterrand podría derrotar al actual Presidente de derecha Giscard d'Estaing, cuya posición se había visto socavada por la secularización del electorado francés y por el aumento del desempleo después de

las crisis petroleras de la década de 1970. La elección de Mitterrand en 1981, confirmada por la victoria del PS en las elecciones legislativas celebradas inmediatamente después, produjo la primera alternancia real de poder desde el comienzo de la V República en 1958. Constituyó un momento de ruptura que, además, abrió una ventana de oportunidad para la entrada en la agenda partidista de nuevos temas, como la inmigración, la ley y el orden, que habían sido secundarios hasta entonces.

Entre 1984 y 2007 la dinámica partidista y electoral dio un giro a la derecha (tablas 7 y 8). Fue también el momento de ascenso del Frente Nacional (FN). La derecha logró más del 50 % de los votos en la primera vuelta de todas las elecciones. Las razones de estos resultados son diversas: por un lado, el cambio en la orientación de las políticas socialistas, el auge de los sentimientos contrarios a la inmigración, pero también hubo una nueva distribución geográfica de los votos, de tal modo que los departamentos con mayor incidencia de inmigración africana y turca votaron más a los partidos de derecha (Haus, 2008).

Las elecciones nacionales de 1986 y 1988 consolidaron esta nueva fase del sistema de partidos e introdujeron una característica adicional: las alternancias regulares en el poder y la cohabitación, que había sido la excepción. Los socialistas se convirtieron en un partido de gobierno, a veces con el apoyo del PCF, como fue de 1981 a 1984 y de 1997 a 2002, pero también sin él (de 1984 a 1986 y de 1988 a 1993). Finalmente, el Frente Nacional, que ya había logrado sus primeros representantes, permaneció excluido de cualquier coalición gobernante y fue considerado un aliado inaceptable, incluso a nivel local. A la derecha, el partido RPR gaullista dirigido por Jacques Chirac fue dominante pero no hegemónico, debido a la fuerza de la UDF. Sin embargo, la RPR se aprovechó del segundo al transformarse en la UMP en 2002 con la reelección del Presidente Chirac. Buena parte de las élites de UDF emigraron al nuevo partido.

En resumen, antes de 1981, el sistema de partidos francés podría describirse como «bipolar», con un polo de izquierdas representado por el PS y PCF frente a uno de derechas, con UDF y RPR. Después de 1984, se convirtió en una competencia tripolar con una nueva fuerza significativa pero aislada en el extremo derecho del panorama político, el FN. Este panorama electoral se mantuvo con pocos cambios hasta el año 2007. Algunas novedades fueron en la década de los noventa el ascenso de los Verdes a la izquierda del espectro ideológico y la creación de una nueva coalición gubernamental PS-PCF-Verdes en 1997. En el lado derecho del sistema de partidos, los éxitos de los partidos anti-UE fueron efímeros y se limitaron a las elecciones europeas. Más importante fue la creación de la UMP en 2002, a pesar de que el UDF logró sobrevivir bajo el liderazgo de François Bayrou (Gougou y Laburet, 2013).

Tabla 7. Resultados electorales en la Asamblea Nacional Francesa (1988-2017)

		1988	1993	1997	2002	2007	2012	2017
<b>PS</b>	% votos Escaños	37,0 260	17,6 53	23,5 255	24,1 140	24,7 186	29,4 280	7,4 29
<b>UMP (RPR)</b>	% votos Escaños	19,2 126	20,4 242	15,7 139	33,3 358	39,5 313	27,1 194	15,8 113
<b>FN</b>	% votos Escaños	9,8 1	12,4	14,9 1	11,3	4,4	13,6 2	13,2 8
<b>FG (PCF)</b>	% votos Escaños	11,3 27	9,2 24	9,9 35	4,8 21	4,3 15	6,9 10	2,7 10
<b>EELV(LV)</b>	% votos Escaños	0,4	4,1	6,8 7	4,5 3	3,3 4	5,5 17	4,3 1
<b>NC</b>	% votos Escaños					2,4 22	2,2 12	3 18
<b>MoDem (UDF)</b>	% votos Escaños	18,5 129	19,1 207	14,2 112	4,9 27	7,6 3	1,8 2	4,1 42
<b>PRG (MRG...)</b>	% votos Escaños	1,1 9	0,9 6	1,4 12	1,5 7	1,3 7	1,7 12	0,5 3
<b>PR</b>	% votos Escaños						1,2 6	
<b>MPF (LDI)</b>	% votos Escaños			2,4 2	0,8 1	1,2 1	0,5 1	
<b>MRC (MDC...)</b>	% votos Escaños			1,0 7	1,2			
<b>LREM</b>	% votos Escaños							28,2 308
<b>FI</b>	% votos Escaños							11 17
<b>Otros</b>	% votos Escaños	2,7 23	16,3 44	10,2 7	13,6 20	11,4 26	10,1 43	8,6 27

Fuente: [www.parties-and-elections.eu/france.html](http://www.parties-and-elections.eu/france.html).

Las elecciones francesas de 2007 constituyen un punto de inflexión para el sistema de partidos. El cambio más espectacular fue el repentino declive de la extrema derecha en la primera vuelta de las elecciones presidenciales, del 19,2 % en 2002 al 10,7 % en 2007. Dos meses después, las elecciones legislativas amplificaron la reducción, ya que el FN no obtuvo más del 4,4 % de los votos válidos.

El declive del FN benefició a Nicolás Sarkozy (UMP), quien logró una ventaja indiscutible en la primera ronda de la contienda presidencial con el 31 % de los votos válidos (tabla 8). El apoyo de Sarkozy entre los simpatizantes del FN produjo un cambio en el mapa electoral con un aumento repentino en el este, en la frontera mediterránea y en las áreas suburbanas que rodean el Gran París. Sarkozy fue particularmente exitoso en atraer a votantes xenófobos de clase

media, trabajadores independientes y retirados, pero su éxito en la clase trabajadora tradicional fue más limitado (Gougou y Laburet, 2013). Las transferencias del electorado tradicional del FN aumentaron en la segunda vuelta y en las elecciones legislativas, lo que proporcionó una gran victoria para Sarkozy, que logró el 53,3% de los votos y una mayoría absoluta de escaños para la UMP.

Este movimiento de Sarkozy hacia la derecha fue eficiente para atraer a los votantes centristas de FN, pero también creó un espacio en el centro del espectro político, ya que muchos votantes moderados de centroderecha se sintieron algo incómodos con la radicalización de la UMP. Con un aumento del 6,9 % en 2002 al 18,8 % en 2007, Bayrou (UDF) se benefició de esta estrategia, así como de las dudas de muchos votantes de centroizquierda con respecto a la candidata socialista, Ségolène Royal (Chávarri, 2011). El desempeño de la UDF fue menos espectacular en las elecciones legislativas, a pesar de su transformación en un nuevo partido, el MoDem en 2007. Con el 7,6 % de los votos perdió más de la mitad del electorado presidencial de Bayrou y obtuvo tan solo tres escaños (tabla 7).

En definitiva, tras el año 2007 se observaron tres aspectos fundamentales para el sistema de partidos francés. Primero, los patrones de alternancia en el Gobierno vigentes desde la década de 1980 se diluyeron; por primera vez desde las elecciones legislativas de 1978, el partido gobernante no fue derrotado en las urnas. En segundo lugar, se produjo una importante transformación de la UDF; aunque el partido había sido parte de todos los Gobiernos de derecha desde su creación, Bayrou se opuso tanto a la izquierda como a la derecha en 2007 y declaró que no votaría por Sarkozy en la segunda vuelta. De este modo, la creación del MoDem ratificó el fin de la coalición UMP-UDF. La mayoría de los diputados titulares de UDF que deseaban mantener la alianza con la UMP decidieron crear un nuevo partido de centroderecha, el Nuevo Centro (NC). Mientras tanto, la candidata socialista Royal intentó entablar negociaciones con Bayrou entre las dos rondas de las elecciones presidenciales, aunque esta estrategia fracasó porque este rechazó la propuesta. El hecho de que la candidata socialista le ofreciera el puesto de Primer ministro significaba que los viejos principios que marcaban una línea divisoria entre izquierda y derecha ya no se aplicaban. Por último, en esta elección tuvo lugar una notable caída en votos y en escaños del FN, lo que cambió la fisonomía de la derecha francesa, poniendo fin al sistema de partidos «tripolar» desde la década de 1980 (Gougou y Laburet, 2013).

No obstante, el periodo de luna de miel de Sarkozy duró poco y su popularidad experimentó una caída casi ininterrumpida a partir del otoño de 2007. Por su parte, la izquierda alcanzó niveles históricos logrando una posición dominante sin precedentes en la política local francesa. Como resultado, la derecha perdió el control del Senado elegido indirectamente en septiembre de 2011, que obtuvo su primer Presidente socialista. La izquierda volvió al palacio del

Elíseo en 2012 con una nueva coalición entre el Partido Socialista y los Verdes, dado que el PCF respaldó la candidatura antisocialista de Mélenchon, y con ello mostró su negativa a cualquier acuerdo con los socialistas.

Tabla 8. Resultados de las elecciones presidenciales en Francia (1988-2017) (% de votos)

	1988		1995		2002		2007		2012		2017	
	1. <sup>a</sup>	2. <sup>a</sup>	1. <sup>a</sup>	2. <sup>a</sup>	1. <sup>a</sup>	2. <sup>a</sup>	1. <sup>a</sup>	2. <sup>a</sup>	1. <sup>a</sup>	2. <sup>a</sup>	1. <sup>a</sup>	2. <sup>a</sup>
Trotskistas	2,4		5,3		10,4		5,7		1,7		1,7	
PCF/FI	6,8		8,6		3,4		1,9		11,1		19,6	
PS	34,1	54	23,3	47,4	16,2		25,9	46,9	28,6	51,6	6,4	
Otros izquierda	2,1				23		1,3					
Verdes	3,8		3,3		5,2		1,6		2,3			
Otros ecologistas					1,9							
MRC			0,3		5,3				0,2		1,4	
CPNT					4,2	1,1						
UDF/Mo-Dem/LREM	16,5		18,6		6,8		18,6		9,1		24	66,1
RPR/UMP/LR	20	46	20,8	52,6	19,9	82,2	31,2	53,1	27,2	48,4	20	
Otros derecha			4,7		5,1		2,2		1,8		5,6	
FN	14,4		15		16,9	17,8	10,4		17,9		21,3	33,9
MNR					23							
Total izquierda	45,3	54	40,6	47,4	37,5		36,4	46,9	43,8	51,6	27,7	
Total derecha	50,9	46	59,2	52,6	51	100	43,9	53,1	46,9	48,4	46,9	33,9
Otros	3,8		0,3		11,4		19,7		9,4		25,4	66,1

Fuente: Charles Hauss (2008). *Politics in France*. Washington: CQ Press; y elaboración propia.

### Tabla 8

Los candidatos etiquetados como «otros ecologistas», MRC, Movimiento Republicano y Ciudadano, y CPNT Caza Pesca Naturaleza y Tradiciones se clasifican como «otros» debido a su rechazo a la dimensión izquierda-derecha. También se aplica para los candidatos de UDF y MoDem en 2007 y 2012 y LREM (Macron) en 2017. El MNR es el Movimiento Nacional Republicano.

Por su parte, la UMP sufrió en gran medida la creación de un electorado centrista fundamental a raíz de las elecciones de 2007. Oscilando entre el MoDem y los Verdes, este electorado heterogéneo compuesto por votantes de clase media apegados a los principios liberales pero reacio a apoyar al PS o la UMP compartió fuertes sentimientos anti-Sarkozy al final de su mandato. Además, Sarkozy y su partido tuvieron que enfrentar el renacimiento del FN, como mostraron las elecciones europeas de 2009, las regionales de 2010 y, sobre todo, las elecciones cantonales de 2011, ya con Marine Le Pen como líder del



partido. La dinámica se confirmó en 2012, ya que Le Pen recibió el 18,3 % de los votos válidos en la primera vuelta de las elecciones presidenciales. Este resultado contrasta con el fracaso de Bayrou (MoDem), que no obtuvo más del 9,1 %. El partido además ganó menos del 2 % en las elecciones legislativas. El resultado de estos comicios mostró que el antiguo orden electoral había sido reconstruido, especialmente debido a la alternancia en el poder entre la UMP y el PS, la fuerte recuperación del FN y la marginación del MoDem.

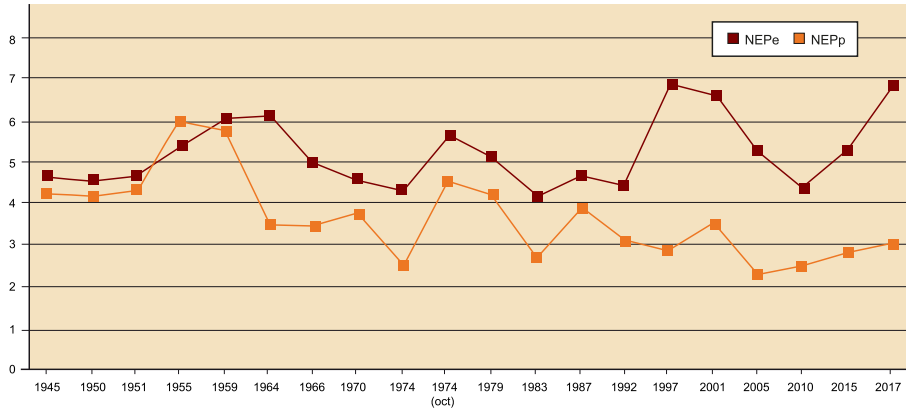
Unos meses antes de las elecciones de 2017, Hollande declinó luchar por la reelección. El entonces Primer ministro Manuel Valls decidió postularse, pero fue derrotado en las primarias socialistas por Hamon, uno de los líderes del ala izquierda del partido que había renunciado al Gobierno en 2014 debido a sus críticas contra las políticas económicas de Hollande. Sin embargo, en la primera vuelta presidencial el PS tuvo un mal resultado y quedó quinto por detrás de Mélenchon y su partido Francia Insumisa (FI). Si bien una parte de los votantes del PS optaron por FI, otros, especialmente entre los votantes urbanos de clase media, apoyaron la candidatura centrista del exministro de Economía de Hollande, Emmanuel Macron, que también había creado su plataforma electoral, La República en Marcha (LREM) en 2016. Macron quedó en primera posición en la primera vuelta con el 24 % de los votos, seguido de cerca de Marine Le Pen. El candidato del centroderecha Fillon con el partido heredero de la UMP, Los Republicanos (LR), no logró pasar a la segunda vuelta (Gougou y Persico, 2017).

Este resultado sin precedentes allanó el camino hacia la victoria de Macron, quien recibió el 66,1 % de los votos válidos en la segunda vuelta y fácilmente venció a Marine Le Pen, lo que demuestra que el FN sigue siendo una alternativa de partido demasiado extrema para una gran mayoría del electorado francés (tabla 8). Las elecciones legislativas confirmaron este cambio y los republicanos (LR) sufrieron fuertes deserciones, ya que gran parte del ala moderada del partido se unió al lado gubernamental de Macron. La máquina electoral personal de Macron, LREM, alcanzó una mayoría absoluta de los escaños por sí sola con 314 escaños, mientras que su aliado del MoDem obtuvo 47 escaños.

En cuanto al formato del sistema de partidos francés, la alta fragmentación y la volatilidad han caracterizado el periodo entre 2007 y 2012. El índice de volatilidad, que era tan solo del 13 % en 1995 y del 25 % en las elecciones de 2002, subió al 34 % en 2007 y al 32 % en 2017. En cuanto al número efectivo de partidos electorales (figura 3), el incremento paulatino es evidente en los comicios de las últimas dos décadas, con la clara excepción del 2007, con un promedio de 5,6. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que, dependiendo de la elección, la fragmentación puede afectar más a la derecha o a la izquierda, como ha ocurrido en 2017. En cualquier caso, el número de partidos relevantes en el sistema aumentó a cuatro: FI, LREM, LR y FN. El Partido Socialista prácticamente ha desaparecido y su lugar parece haber sido sustituido por LREM y FI, el primero como partido de Gobierno, y el segundo atrayendo a los antiguos votantes socialistas. Mientras, el FN permaneció aislado en la extrema

derecha sin ningún aliado. Por su parte, LR siguió siendo un partido relevante para el sistema siendo el principal opositor a LREM, especialmente en la Asamblea Nacional. Sin embargo, su rendimiento futuro no está claro, ya que una gran parte de la centroderecha se ha inclinado hacia Macron.

Figura 3. Número efectivo de partidos electorales y parlamentarios



Fuente: elaboración propia a partir de Michael Gallagher (2017). «Election indices dataset» [en línea].

## 10. Reino Unido y Francia: balance de su singularidad

En este módulo hemos visto los rasgos institucionales que dotan de singularidad al Reino Unido y a Francia como democracias consolidadas dentro de Europa. También se han explicado aspectos destacados de la evolución de su sistema político, así como algunas de las dinámicas políticas de ambos países que contrastan con las de otros países europeos.

En el caso del Reino Unido, se ha estudiado la tendencia al bipartidismo, así como los Gobiernos monocolors como dos signos propios de un sistema político. A su vez, es sobresaliente en este sistema político la estabilidad y longevidad de su historia como monarquía que se ha ido parlamentarizando, así como la existencia de una Cámara Alta casi única en el universo de democracias, que no obedece a ningún tipo de principio democrático directo o indirecto. Finalmente, en el caso británico destaca la capacidad de autorregularse exitosamente sin recurrir a una Constitución escrita, sino a un conjunto de textos legales que rigen su convivencia y que el famoso pragmatismo británico ha recelado de transformarlas en un único texto bajo la consigna de que parece injustificado cambiar lo que, a lo largo de los siglos, ha funcionado.

Por su parte, Francia constituye un laboratorio para el estudio del rendimiento de una forma de gobierno híbrida, el semipresidencialismo, como alternativa a las fórmulas presidencialista y parlamentaria. La cohabitación en tres ocasiones de Jefes de Estado de un partido y Primeros ministros de otro ha sometido al sistema político a procesos de parlamentarización de este, que, una vez superados, ha vuelto a presidencializarse. Además, Francia constituye un ejemplo de sistema de partidos muy fragmentado y con uno de los mayores niveles de centralismo en lo que se refiere a su distribución territorial del poder de Europa.

Al mismo tiempo, hemos podido apreciar con detenimiento los contrastes entre ambos sistemas políticos. Por una parte, se diferencian en su forma de gobierno: monarquía parlamentaria en el caso del Reino Unido y semipresidencialismo en el caso francés. Por otra parte, la organización de su Poder legislativo: asimétrico y bicameral en los dos casos, pero parcialmente democrático en el caso del Reino Unido y totalmente democrático en el caso de Francia. Junto a esto, los rasgos del sistema electoral: mayoritario en el Reino Unido y proporcional en el caso de Francia y la consecuente tendencia bipartidista en un país y multipartidista en otro son algunos de los elementos de contraste entre ambos países.



## Bibliografía

**Aguilar Fernández, Susana; Chuliá Rodrigo, Elisa** (2007). «El clivaje de clase social en Gran Bretaña: el laborismo en la etapa keynesiana (1945-1970)». *Identidad y opción: dos formas de entender la política* (págs. 163-196). Madrid: Alianza Editorial.

**Ancelovici, Marcos** (2008). «Social movements and social protest». En: A. Cole; P. Le Galés; J. Levy. *Developments in French Politics 4* (págs. 74-91). Palgrave.

**Blais, Andres** (2009). «The French electoral system and its effects». *West European Politics* (vol. 32, núm. 2, págs. 345-359).

**Coll, Francois** (2013). «El sistema político de Francia». En: G. Sánchez Medero; R. Sánchez Medero (dirs.). *Sistemas Políticos en Europa* (págs. 131-176). Valencia: Tirant lo Blanch.

**Delgado Sotillos, Irene** (2002). «El sistema político de Gran Bretaña». En: I. Delgado Sotillos; P. Chávarri; P. Oñate (eds.). *Sistemas de Organización Política Contemporánea* (págs. 45-90). Madrid: UNED.

**Dunleavy, Patrick; Margetts, Helen** (2005). «The impact of UK electoral systems». *Parliamentary affairs* (vol. 58, núm. 4, págs. 854-870).

**Duverger, Maurice** (1951). *Los partidos políticos*. México: Fundación de Cultura Económica.

**Gougou, Florent; Labouret, Simon** (2013). «The end of tripartition? The reconfiguration of the right and the transformation of the party system». *Revue Française de Science Politique* (vol. 63, núm. 2, págs. 279-302).

**Gougou, Florent; Persico, Simon** (2017). «A New Party System in the Making? The 2017 French Presidential Election». *French Politics* (vol. 15, págs. 303-321).

**Green, Jane; Hobolt, Sara** (2008). «Owning the Issue Agenda: Party Strategies and Vote Choices in British Elections». *Electoral Studies* (vol. 27, págs. 460-476).

**Hauss, Charles** (2008). *Politics in France*. Washington: CQ Press.

**Hobolt, Sara** (2016). «The Brexit Vote: A Divided Nation, A Divided Continent». *Journal of European Public Policy* (vol. 23, núm. 9, págs. 1259-1277).

**Keating, Michael** (1999). *The Politics of Modern Europe. The State and Political Authority in the Major Democracies*. Reino Unido: Edward Elgar Publishing.

**Knapp, Andrew** (2002). «France: Never a Golden Age». En: Paul Webb; David M. Farrell; Ian Holliday (eds.). *Political Parties in Advanced Industrial Democracies* (págs. 107-150). Oxford: Oxford University Press.

**Kriesi, Hanspeter; Grande, Edgar; Lachat, Romain; Dolezal, Martin; Bornschie, Simon; Frey, Timotheos** (2006). «Globalization and the Transformation of the National Political Space: Six European Countries compared». *European Journal of Political Research* (vol. 45, núm. 6, págs. 921-956).

**Lijphart, Arend** (2012). *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en 36 países*. Madrid: Ariel.

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

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

**Mair, Peter** (2009). «The Party System». En: M. Flinders; A. Gamble; C. Hay; M. Kenny (eds.). *Oxford Handbook of British Politics* (págs. 283-301). Oxford: Oxford University Press.

**Norton, Bruce** (2007). *Politics in Britain*. Washington: CQ Press.

**Pasquino, Gianfranco** (2004). *Sistemas políticos comparados. Francia, Alemania, Gran Bretaña, Italia y Estados Unidos*. Buenos Aires: Prometeo.

**Peters, Guy; Carman, Christopher** (2012). «United Kingdom». En: Hancock (ed.). *Politics in Europe* (págs. 15-108). Washington: CQ Press.

**Safran, William** (2012). «France». En: Hancock (ed.). *Politics in Europe* (págs. 109-212). Washington: CQ Press.

**Tajadura Tejada, Javier** (2017). «Las reformas del modelo de descentralización territorial de Francia. La necesaria simplificación del “milhojas territorial”». *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria* (núm. 108, págs. 181-223).

**Webb, Paul** (2002). «Political Parties in Britain: Secular Decline or Adaptive Resilience?». En: Webb, Paul; Farrell, David M.; Holliday, Ian (eds.). *Political Parties in Advanced Industrial Democracies* (págs. 16-45). Oxford: Oxford University Press.

**Webb, Paul** (2011). *The Modern British Party System*. Londres: Sage.