
La dinámica coalicional en regímenes parlamentarios: Alemania, Países Bajos y Bélgica

PID_00271354

Patricia Otero Felipe
Leticia M. Ruiz Rodríguez

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 5 horas



**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.

**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.

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

Introducción.....	5
Objetivos.....	7
1. Contexto histórico de Alemania, Países Bajos y Bélgica.....	9
1.1. El camino alemán hasta su (re)unificación	9
1.2. Evolución histórica de dos países vecinos	11
2. La organización territorial de Alemania: el modelo federal..	13
3. La organización territorial de Países Bajos y Bélgica.....	17
3.1. Los Países Bajos: un Estado unitario descentralizado	17
3.2. El progresivo y complicado proceso de federalización belga	19
4. La República parlamentaria de Alemania.....	25
4.1. La Presidencia de la República Federal de Alemania	25
4.2. El Canciller federal en Alemania	26
4.3. El Poder legislativo en Alemania	28
5. La monarquía parlamentaria de Países Bajos y Bélgica.....	30
5.1. El papel del Monarca en Países Bajos y Bélgica	30
5.2. El proceso de conformación del Gobierno y la figura del Primer ministro en los Países Bajos y en Bélgica	31
5.3. El Parlamento en Países Bajos y en Bélgica	34
6. El sistema electoral mixto alemán.....	36
7. La proporcionalidad del sistema electoral holandés y belga.	39
7.1. El sistema electoral de los Países Bajos	39
7.2. El sistema electoral de Bélgica	42
8. Sistema de partidos y elecciones en Alemania.....	45
9. Multipartidismo en Bélgica y Holanda.....	50
9.1. Sistema de partidos, partidos y elecciones en los Países Bajos	50
9.2. El multipartidismo de Bélgica	55
10. A modo de conclusión: parlamentarismo, multipartidismo y coaliciones en los casos analizados.....	62
Bibliografía.....	63

Introducción

En este módulo se analiza el funcionamiento del parlamentarismo a partir del estudio de tres sistemas políticos que han adoptado esta forma de gobierno. El objetivo es estudiar las dos modalidades que puede adquirir el parlamentarismo: república parlamentaria (Alemania) y monarquía parlamentaria (Países Bajos y Bélgica).

Desde el punto de vista de su tamaño, capacidad económica, estructura social y trayectoria histórica, existen importantes diferencias entre Alemania y los Países Bajos y Bélgica. Pero, si se atiende su dinámica institucional, la comparación de estos tres regímenes parlamentarios instalados en democracias consolidadas permite ver las variaciones de esta forma de gobierno.

Uno de los aspectos que ocupará parte de la atención del módulo es la conformación de la **Jefatura del Estado**, que constituye una de las principales diferencias entre las monarquías parlamentarias y las repúblicas parlamentarias. En ambos casos el Jefe del Estado tiene únicamente poderes simbólicos. Sin embargo, en una república parlamentaria, como la alemana, la Jefatura del Estado recae en el Presidente de la República, que es una figura electa. Mientras que en las monarquías parlamentarias, como la belga y la holandesa, el Rey accede a la condición de Jefe del Estado por su pertenencia a una dinastía específica y de forma hereditaria.

Por otra parte, con el estudio de los tres casos mencionados se mostrará que tanto el parlamentarismo republicano como las monarquías parlamentarias están organizados en torno a un **Parlamento** depositario de las funciones legislativas y de representación. Dicho Parlamento es elegido de forma directa por los ciudadanos y de este emana el Poder ejecutivo, al que, por otra parte, controla en su tarea de gobierno. A lo largo del módulo conoceremos las similitudes y diferencias en la organización del poder legislativo y también de sus respectivos sistemas electorales, así como su impacto en el sistema de partidos. Al respecto, los tres países que se estudian en este módulo tienen como rasgo común la elevada fragmentación de sus sistemas de partidos. Ello los obliga a formar Gobiernos de coalición. En el caso de Alemania, este tipo de Gobiernos suceden con frecuencia y suelen estar integrados solo por dos partidos; mientras que en el caso de Holanda y Bélgica se producen de manera ininterrumpida desde hace décadas y con un alto número de integrantes en cada una de estas coaliciones. Además, como se verá, las coaliciones de gobierno no siempre están integradas por partidos próximos entre sí. De ahí que el ejer-

cicio de construcción de compromisos de gobierno y la durabilidad de estas coaliciones constituya un reto para los tres países de los que nos ocupamos a continuación.

Además, en el módulo se abordará el modo en que el **federalismo** se ha adaptado en Alemania y en Bélgica. En el caso alemán, se trata del Estado federal más grande de Europa y cuenta con un perfeccionado sistema de reparto de competencias entre el poder federal y el de los estados federados. En cuanto a Bélgica, tendremos oportunidad de conocer el funcionamiento del federalismo dentro de un pequeño Estado, sometido a importantes fricciones internas y aún en proceso de institucionalización. Bélgica, que hasta 1993 era caracterizado por su Constitución como Estado unitario, ha experimentado en poco más de dos décadas un proceso gradual de descentralización, que se ha acelerado en los últimos tiempos hasta devenir en un Estado federal. Fruto de este proceso, el actual federalismo belga gestiona una compleja fórmula de reparto de competencias aún en construcción, que todavía es causa de inestabilidad política en el interior del país.

A continuación, se analizan los tres sistemas políticos. En el siguiente apartado se ofrece una contextualización histórica. Después de esto, los sucesivos apartados explicarán la organización territorial, poniendo especial énfasis en los casos belga y alemán, así como en la forma de gobierno y organización del Parlamento, el sistema electoral y el sistema de partidos de los tres casos.

Objetivos

Al final del módulo los estudiantes serán capaces de:

- 1.** Conocer las dos modalidades que puede adquirir el parlamentarismo: república parlamentaria (Alemania) y monarquía parlamentaria (Países Bajos y Bélgica).
- 2.** Entender el proceso de federalización de Bélgica y su funcionamiento, a la vez que se conoce el funcionamiento del federalismo alemán.
- 3.** Reflexionar sobre las consecuencias de un multipartidismo acentuado sobre la conformación de Gobiernos de coalición.
- 4.** Familiarizarse con los acontecimientos más destacados de la historia de Alemania y algunos hitos de la trayectoria de Bélgica y de los Países Bajos.

1. Contexto histórico de Alemania, Países Bajos y Bélgica

1.1. El camino alemán hasta su (re)unificación

A nadie se le escapa que Alemania ha tenido una historia convulsa. En poco más de un siglo ha vivido importantes transformaciones de su organización político-institucional. Entre 1871 y 1918 Alemania se constituyó como imperio tras la unificación de sus territorios con un formato de monarquía constitucional no parlamentaria. El Jefe del Estado era el emperador, el Primer ministro era nombrado por este, y el Congreso Imperial, si bien era elegido por sufragio universal, tenía pocas competencias. Tres emperadores se sucedieron en este periodo: Guillermo I, Federico III y Guillermo II; hasta que el régimen se parlamentarizó en 1918, en puertas del proceso revolucionario que llevaría a la abdicación del Rey.

Desde 1919 hasta 1933 tuvo lugar la denominada **República de Weimar**. Tras el agotamiento del modelo de Constitución de 1881 y el colapso de la monarquía, existía el reto de controlar la revolución espartaquista-comunista, a la vez que se producía el trago de aceptar el tratado de paz tras la derrota de Alemania en la Primera Guerra Mundial, que incluía cláusulas financieras, reparaciones de guerra y desarme militar en un país que había vivido una ingente pérdida de habitantes. En este contexto, se creó un Gobierno provisional con el Partido Socialdemócrata (SPD) y se convocó una Asamblea Constituyente en la que la coalición de Weimar era la fuerza mayoritaria (SPD, Zentrum y Partido Democrático Alemán). La Constitución de Weimar de 1919 estableció por primera vez una democracia en Alemania y la soberanía popular, a diferencia del anterior poder autoritario que detentaba el Kaiser (emperador). Además, se instauró un régimen semipresidencialista donde el Presidente era elegido por sufragio universal directo con dos vueltas, tenía plenos poderes y en situaciones excepcionales podía destituir al Canciller y disolver el Parlamento. En combinación con este arreglo institucional, la representación proporcional generó un Parlamento muy fragmentado donde algunos partidos tenían un componente antisistema. A la vez, como dato positivo, esta Constitución pasaría a la historia por la amplia carta de derechos y libertades que contemplaba.

A lo largo de este periodo de cambios políticos y mientras tenía lugar la crisis económica de la década de 1920, se fue gestando la idea de germanidad en una Alemania que había quedado desmembrada por los tratados de paz, además de con la percepción de que había sufrido una humillación en el tratamiento recibido en dichos tratados. Los partidos políticos se fueron radicalizando en un clima de una elevada polarización que los distribuía en tres espacios ideológicos (izquierda, centro y derecha). Junto a estos partidos, una organización

Lectura recomendada

Sobre el periodo de Weimar podéis leer: **Eric D. Weitz** (2019). *La Alemania de Weimar: presagio y tragedia*. Madrid: Ediciones Turner.

antisistema, el Partido Nazi (NSDAP), canaliza progresivamente el descontento. Bajo el liderazgo de Adolf Hitler, el **Partido Nazi** ganó en diferentes elecciones una cuota creciente de representación en la Cámara Baja.

Asolado por la inestabilidad del régimen y presionado por Hitler, en 1933 Hindenburg lo nombraría Canciller. A partir de ese momento Hitler construiría de forma rápida un paraguas legal que estableció un **régimen totalitario** y que liquidaba *de facto* la República de Weimar. En pocos meses se suspendieron los derechos políticos, se orquestó una persecución de socialistas y comunistas, se aprobó una ley habilitante (una ley que concentra los poderes en Hitler), se ilegalizaron los partidos y se crearon los campos de concentración. La dictadura totalitaria nazi, que discurrió entre 1933 y 1945, se caracterizó por la ausencia de división de poderes y la progresiva concentración de poder en torno a un partido cartel que solapaba cargos estatales y de partido. Además, se estableció un fuerte adoctrinamiento que incluía la idea de la superioridad aria, de la germanidad, del racismo y del antisemitismo. En lo doméstico, la economía estaba fuertemente intervenida por el Estado, que controlaba la inflación y fomentaba la industria y el consumo en un régimen autárquico que buscaba la disminución del desempleo. En el área exterior se llevó a cabo una agresiva política expansionista.

Tras la **caída del régimen nazi**, durante cuatro años (1945-1949) se produjo la ocupación militar de Alemania por parte de las potencias aliadas vencedoras de la Segunda Guerra Mundial. En 1945 se disolvió el Estado hitleriano y los aliados se repartieron las fronteras de la República de Weimar en cuatro zonas ocupadas por cada una de las potencias vencedoras: Reino Unido, Francia, Estados Unidos y la Unión Soviética. Pronto estas cuatro zonas se reducirían únicamente a dos.

Desde entonces y hasta 1990 Alemania permaneció en **dos Estados separados (República Democrática Alemana y República Federal Alemana)**. En la parte de la RDA, bajo influencia soviética, se confirmaría un régimen no democrático de partido único (el Partido Socialista Unificado Alemán), con ausencia de Estado de Derecho y con una red extensa y permanente de política que vigilaba cualquier atisbo de disidencia en un entorno, por lo demás, fuertemente adoctrinado. En 1961, la RDA ordenó construir un muro divisorio en la ciudad de Berlín, que había quedado dividida en dos mitades. Con ello se separaban, aún más, los destinos de las dos Alemanias.

De manera simultánea, en la entonces denominada RFA, se sentaban las bases de una república parlamentaria que tiene su continuidad en la actualidad. Aunque hubo que esperar casi medio siglo para que se produjera la unificación alemana, tras la histórica **caída del muro de Berlín** en 1989. Dos años antes nadie hubiera previsto este acontecimiento (Steininger, 2001).

Desde 1990 Alemania es una república parlamentaria en un país nuevamente unificado que ha absorbido la parte de la RDA bajo su sistema de organización política.

Ello supuso, entre otras cosas, la adaptación de las estructuras burocráticas, las privatizaciones de empresas públicas del lado oriental y la inversión del Estado para aumentar competitividad y disminuir el desempleo en el lado oriental. Muchos retos para un país que hoy en día es uno de los motores económicos de Europa y cuyas posiciones políticas tienen un fuerte impacto en el destino de la Unión Europea tras convertirse en un actor asertivo de la política europea e internacional (Conraldt, 2012).

1.2. Evolución histórica de dos países vecinos

La historia de los Países Bajos y de Bélgica no está salpicada de los mismos vaivenes políticos que se encuentran en el caso alemán. Los dos pequeños países vecinos fueron en el pasado parte de un mismo reino, aunque en la actualidad su organización política e institucional dista mucho de parecerse.

En el siglo XVI los territorios de la actual Holanda y Bélgica eran parte del Reino de España (Imperio Borgoñón-Hasburgués) que dirigía el emperador Carlos V. En 1558 se produjo una revuelta liderada por William de Orange contra el catolicismo de Felipe II, y en 1581 se proclamó una república independiente conformada por la Unión de Utrecht (inspiración calvinista) y la Unión de Arrás (se someten a Felipe II). Pero hasta 1684 España no reconoció su independencia. A partir de ese momento Holanda y Bélgica, aún juntos bajo el reinado de Guillermo de Orange, vivieron un periodo de esplendor como potencia marítima y colonial. En 1806 se proclama el Reino de Holanda, un país homogéneo en términos lingüísticos pero dividido en términos religiosos, que se dota de Constitución en 1815. Por su parte, los belgas se separarán de forma definitiva en 1830.

Los Países Bajos, también conocidos como Holanda por ser las provincias más pobladas e importantes (Holanda Septentrional y Holanda Meridional) intentaron ser neutrales en las dos guerras mundiales. Pero en la Segunda Guerra Mundial, como también le sucediera a Bélgica, la invasión de los Países Bajos por parte de Alemania hizo imposible que permanecieran al margen. La ocupación alemana de los Países Bajos duró casi cinco años. Una vez finalizado el conflicto bélico se produjo la independencia de las colonias de ultramar que conservaba el país, quedando algunas islas caribeñas (Aruba, Curazao y San Martín) como parte de una suerte de federación bajo el Reino de los Países Bajos.

Por su parte, **Bélgica** se constituyó como monarquía independiente a partir de la Constitución de 1831 con Leopoldo de Sajonia-Coburgo como primer Rey de los belgas. Al igual que sucedió en el país vecino, Bélgica vivió una época de expansión colonial en países como Congo, Ruanda y Burundi, que supuso un fuerte desarrollo económico en Bélgica. En la segunda mitad del siglo XIX el proceso de industrialización significó el desarrollo de la parte valona, que construía maquinaria pesada y producía carbón. Además, la región valona fue también durante parte del siglo XX la región dominante en términos sociales y culturales.

Sin embargo, a mediados de los años cincuenta se invirtió la situación y la población flamenca superaba a la valona en número, a la vez que su industria pesada entra en declive. Progresivamente la parte flamenca se convirtió en la región más dinámica del país. Fruto de todo ello, comienza a crecer un sentimiento nacionalista entre los flamencos que se refleja y congela en un clivaje territorial y lingüístico en los años sesenta. A partir de 1970 se iniciaron una serie de reformas institucionales descentralizadoras que culminaron en la proclamación en 1993 del Estado federal, sobre el que después se ha seguido profundizando. Este proceso, como veremos en el siguiente apartado, no está concluido, como tampoco ha estado exento de problemas.

Tras la independencia de los dos países y con el paso de las décadas, los destinos de ambos países se volvieron a encontrar. La vecindad entre Países Bajos y Bélgica, junto con la similitud de algunos de sus problemas, como países de pequeño tamaño que necesitaban proyectarse e interaccionar más allá de sus fronteras, los llevó a impulsar una forma de integración económica. Es así como en 1958 se crea, junto con Luxemburgo, el **Benelux**. Esta cooperación económica entre los tres países constituyó una de las piedras angulares de la actual Unión Europea.

2. La organización territorial de Alemania: el modelo federal

Alemania cuenta con una estructura federal otorgada por la Ley Fundamental de 1949. No obstante, los antecedentes históricos de esta estructura territorial se remontan a 1871, en la época del imperio, cuando se conformó una federación compuesta de veinticinco Estados. La Administración en la zona occidental de la Alemania ocupada entre 1945 y 1949 desarrolló también una suerte de federación de varios Estados, algunos de ellos creados a tal efecto. De tal modo, y con la excepción del centralismo desarrollado durante el periodo nazi, el federalismo estaba ya arraigado en la historia del país cuando la Ley Fundamental de 1949 consagró esta fórmula territorial.

La naturaleza federal de Alemania está asentada en la organización política de unidades territoriales, llamados **Lander**. Algunos de estos Lander tienen continuidad histórica, como es el caso de algunas de las antiguas provincias prusianas, aunque la mayoría son creaciones recientes. No sorprenden, por lo tanto, las enormes variaciones en términos de tamaño, población y riqueza entre ellos. Estas diferencias se agudizaron aún más tras la unificación en 1990, lo que ha provocado no pocos conflictos en relación con la capacidad económica y la aportación de recursos a la Federación.

El país se compone de un total de 16 estados federados, o *Bundesländer*, como indica la tabla 1. Tres de ellos son ciudades-estado o *Stadstaaten*: Berlín, Bremen y Hamburgo. Cada estado cuenta con su propia Constitución, subordinada a las directrices de la Ley Fundamental, donde se regula la existencia de un Poder legislativo (*Lantag*) y un Poder ejecutivo (*Landesregierung*). Los estados han tenido mucha libertad en la conformación de la estructura gubernamental y electoral, de ahí la enorme heterogeneidad que podemos encontrar en la configuración de cada uno de los Lander. Por ejemplo, la mayoría cuenta con legislaturas unicamerales, aunque Bavaria estableció en su momento un sistema bicameral.

Tabla 1. Los Lander en Alemania

Lander/capital	Tamaño (km ²)	Población (millones)	Número de escaños en el Bundesrat
Baden-Wutenberg/Stuttgart	13.739	10,89	6
Baviera/Múnich	27.114	12,84	6
Berlín/Berlín*	184	3,52	4
Brandenburgo/Postdam*	10.036	2,48	4

* Antes en la RDA.

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

Lander/capital	Tamaño (km ²)	Población (millones)	Número de escaños en el Bundesrat
Bremen/Bremen	155	0,67	3
Hamburgo/Hamburgo	287	1,79	3
Hesse/Wiesbaden	8.113	6,18	5
Mecklemburgo-Pomerania Occ./Schwerin*	8.685	1,61	3
Baja Sajonia/Hanóver	18.127	7,78	6
Renania del Norte-Westfalia/Düsseldorf	13.084	17,87	6
Renania-Palatinado/Maguncia	7.621	4,05	4
Sarre/Sarrebruck	987	1,00	3
Sajonia/Dresde*	6.562	4,08	4
Sajonia-Anhalt/Magdeburgo*	9.650	2,24	4
Shleswig-Holstein/Kiel	6.018	2,86	4
Turingia/Érfurt*	5.983	2,17	4

* Antes en la RDA.

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

Los **Jefes de Gobierno** de cada estado son los Primeros ministros, salvo en las ciudades-estado, que se denomina primer alcalde o alcalde gobernador. Las ciudades-estado se rigen de una manera ligeramente diferente, debido a que tienen un doble estatus, como Lander y municipios. La representación de cada territorio en la Federación se materializa en el Senado, o Bundesrat, donde cada uno aporta un miembro en función de la población, que va de 3 a 6 hasta sumar los 69 en total que lo conforman.

En la Constitución de 1949 quedaron definidas claramente las competencias de titularidad federal, dejando el resto bajo el control de los estados federados. Asimismo, se reconocieron aquellas competencias que serían compartidas entre la Federación y los estados, con la denominación de competencias concurrentes.

El sistema federal alemán es, por lo tanto, un ejemplo de **federalismo cooperativo**, que otorga un gran poder político a los estados federados, que ejercen sus propios poderes legislativos, ejecutivos y judiciales.

Al mismo tiempo, la existencia de competencias compartidas fortalece el poder central para coordinar la ejecución de las competencias en los diferentes territorios. Se intenta, así, mitigar las asimetrías que pudieran darse entre los Lander, garantizando cierta uniformidad entre los derechos, los servicios y las

obligaciones de los ciudadanos. Es importante destacar que todos los Lander, independientemente de su tamaño, disfrutaban de la misma capacidad en materia legislativa. Nos encontramos, pues, ante un federalismo simétrico, donde todas las unidades disfrutaban del mismo nivel de autonomía.

El artículo 73 de la Ley Fundamental otorga jurisdicción exclusiva al Gobierno federal en asuntos de política exterior, ciudadanía, moneda, fronteras, carreteras federales, telecomunicaciones, empleados federales, derechos de autor y cooperación en asuntos relacionados con el crimen. Los poderes residuales de los estados se confieren en el artículo 70, en el que se señala el derecho de los Lander a legislar en tanto la Ley Fundamental no lo otorgue a la Federación. Las responsabilidades de los Lander incluyen cuestiones como la educación (incluidas universidades), la administración interna, el desarrollo económico regional, el bienestar público y la salud, la cultura, la protección del medio ambiente, el orden público y los asuntos del Gobierno local. Además, vale la pena señalar que los Lander tienen una gran influencia en la formulación de políticas federales en numerosas áreas a través del Bundesrat, donde cada estado tiene voz en todos los asuntos federales en los que se consulta, incluso en algunos casos se requiere su consentimiento.

Los artículos 72 y 74 señalan un largo listado de materias en las que hay poderes concurrentes, es decir, asuntos en los que la legislación será desarrollada por los estados hasta que la Federación se haga cargo. Entre ellas se encuentran los derechos laborales, la regulación de la educación, el tráfico, los asuntos de salud o los registros civiles. La Federación también puede legislar en algunas de estas materias en caso de que fuera imprescindible garantizar niveles de igualdad similares en todo el Estado alemán, asegurando su unidad económica y jurídica. Este arreglo se conoce como la cláusula de «imprescindibilidad» (artículo 72.2).

Este modelo federal cooperativo ha sido objeto de varias reformas. La más importante tuvo lugar en 2006 tras un largo periodo de debate y negociaciones entre las fuerzas políticas representadas en el Bundesrat y el Bundestag. El consenso logrado en la coalición de gobierno CDS-CSU con el SPD logró la **reforma constitucional** que incidió en la estructura del modelo federal y en el reparto de competencias entre la Federación y los Lander. Los objetivos de esta reforma eran varios: fortalecer la legislación haciendo una distinción más clara de las competencias, limitando el alcance del consentimiento del Bundesrat, iniciando las reformas financieras y presupuestarias, y fortaleciendo el papel de los estados en la legislación europea.

Tras su aprobación hubo dos grandes modificaciones: el aumento de la transparencia y de la claridad sobre cómo se hacía el reparto de competencias y una mayor efectividad en el procedimiento legislativo. En cuanto al primer aspecto, la reforma amplió la competencia legislativa exclusiva de los Lander, y se redujo el ámbito de aplicación de la cláusula de «imprescindibilidad». Se permitió desde ese momento que los estados pudieran tener normas con rango

de ley diferentes a la legislación federal. Por ejemplo, tomaron más competencias en materia educativa y asumieron la responsabilidad única en el funcionario público, mientras que el Estado federal adquirió mayores competencias en medio ambiente y en la lucha antiterrorista.

Por otro lado, se modificó el procedimiento legislativo federal para reducir el porcentaje de leyes federales que no podían ser aprobadas sin el Bundesrat. La práctica había sido hasta el momento una tendencia a la centralización de competencias legislativas por parte de la Federación en detrimento de los Lander. Estos, por su parte, habían ido aumentando su protagonismo en el procedimiento legislativo federal, retrasando o impidiendo la aprobación de leyes federales (*Zustimmungsgesetze*) debido a los enfrentamientos de la Cámara de representación territorial y la Federación, especialmente con Gobiernos de diferente signo político. Con la reforma se redujo considerablemente la influencia de los Lander en el procedimiento legislativo federal de un 60 a un 30 %.

En 2009 se produjo una **segunda etapa de reformas**, que no reajustó tanto las responsabilidades entre los Lander y el Bundestag, sino que abordó el sistema de finanzas intergubernamentales. Una reforma más reciente de la Constitución, aprobada en junio de 2017, incidió más en el reparto financiero de los Lander y del Estado. En particular, en relación con la carga financiera de la Federación, es ahora el Estado central y no los Lander el encargado de repartir a los estados más pobres, atendiendo así una demanda sostenida por los estados más ricos. Los estados también lograron un mayor poder de decisión en ciertas políticas regionales. A cambio, la Federación amplió competencias en materias educativas, en autopistas y en la administración de los impuestos.

La **estructura territorial** de Alemania se completa con el nivel local, compuesto de distritos rurales y ciudades libres de distrito. Por debajo de estos se encuentran los municipios. Aunque las ciudades con más de 100.000 habitantes tienen responsabilidades de municipio y de distrito. En términos prácticos, los municipios constituyen el tercer nivel de gobierno, en el que se llevan a cabo la mayoría de las tareas públicas dentro de los límites prescritos por las leyes.

El autogobierno local también está garantizado constitucionalmente, pero tanto los arreglos institucionales como la asignación de competencias y el sistema de financiación de las autoridades locales están dentro del rango de responsabilidad de los Lander, que pueden regularlos con gran autonomía. De este modo, los Gobiernos locales varían considerablemente entre los estados. Las funciones en los distritos incluyen las carreteras secundarias, el transporte público, la planificación espacial, la protección contra incendios, naturaleza y paisaje, los hospitales, las escuelas secundarias, etc. Para los municipios, sus responsabilidades abarcan las carreteras locales, la planificación urbana y la vivienda, el alcantarillado, las vías fluviales, la educación primaria, las áreas recreativas y el bienestar social y juvenil.

3. La organización territorial de Países Bajos y Bélgica

3.1. Los Países Bajos: un Estado unitario descentralizado

Desde su creación en 1814, el Reino de los Países Bajos ha sido un **Estado unitario y centralizado**. Una estructura territorial que se mantiene hoy en día, aunque, al igual que otros Estados unitarios, los procesos de desconcentración administrativa y descentralización han otorgado paulatinamente un papel más relevante a los entes subnacionales.

La Constitución de 1983 reconoce en su capítulo 7 la existencia de provincias, municipios, comunidades de agua de dominio público y otros entes públicos. Esta sería la estructura básica de **organización territorial**. A esta distribución habría que añadir los seis territorios de ultramar ubicados en el Caribe, que forman parte del Reino de los Países Bajos y que mantienen vinculación con los Países Bajos tras el proceso de descolonización. Todos ellos cuentan con su propia Constitución en el marco de los Estatutos del Reino de 1954. De este modo, Aruba, Curazao y San Martín disfrutaban de una amplia autonomía de los Países Bajos. Por su parte, Bonaire, San Eustaquio y Saba se han convertido en «municipios especiales» de los Países Bajos. Legalmente son «organismos públicos» y se rigen por el artículo 134 de la Constitución en lugar de por el artículo 123; por lo tanto, no tienen el mismo estatus legal que los municipios. Están directamente conectados al nivel central y no son parte del territorio de la Unión Europea. Como principio general, los niveles locales y regionales gozan de cierto nivel de autogobierno, siempre y cuando respeten la legislación nacional. La idea clave detrás de dicha autonomía es que la toma de decisiones sea lo más cercana posible a la población, pero se mantiene la primacía del poder central, el cual puede intervenir e incluso suprimir los entes subnacionales.

El país está dividido en doce **provincias**, que constituyen el nivel intermedio de autogobierno local en la legislación nacional. En términos de organización política, cada provincia consta de tres órganos: uno legislativo, llamado el Consejo Provincial (Provinciale Staten) y que es elegido cada cuatro años en voto directo y tiene una composición variable según la población de la provincia, entre 39 y 55 miembros; otro ejecutivo, la Junta o Gedeputeerde Statens, que es elegido entre los miembros del Consejo Provincial y está formado por entre 3 y 7 miembros; y un tercero que está al frente de ambos y que corresponde al Comisario del Rey (Commissaris van de Koning), que es nombrado por un periodo de seis años por el Rey.

Las provincias en los Países Bajos tienen competencias limitadas. Las principales responsabilidades son el transporte, la protección del medio ambiente y la política de la naturaleza, el desarrollo económico regional, la planificación espacial, la recreación, la cultura y el patrimonio y el bienestar. Además, están a cargo de la supervisión administrativa y financiera de los municipios y desempeñan un papel clave en la coordinación vertical. En todo caso, la jerarquía del poder central se manifiesta en dos aspectos. Por un lado, en la supervisión de la autoridad provincial, pues cualquier decisión de la autoridad provincial puede ser anulada o suspendida por el Gobierno cuando las decisiones son contrarias a la ley o los intereses públicos. Por otro lado, en la dependencia financiera, porque, aunque las provincias pueden recaudar impuestos, están bastante limitadas en sus ingresos. La mayoría de los recursos los reciben del Gobierno nacional a través del fondo provincial.

En el nivel más próximo al ciudadano se encuentran los **municipios**, con una organización política que se parece bastante al nivel provincial. En cada municipio existe un Consejo Municipal (Gemeenteraad o Raad), que es el órgano representativo y cuyo tamaño varía entre 9 y 45 miembros según el tamaño del municipio. Su elección se realiza cada cuatro años siguiendo un sistema proporcional de representación. Una de sus funciones es elegir a los concejales que actuarán como Poder ejecutivo. La Junta Municipal, College van Burgemeester en Wethouders, es presidida por el alcalde (*Burgemeester*). Al igual que en las provincias, el alcalde no es elegido, sino que es nombrado por el Gobierno central cada seis años. Para la designación del alcalde se tienen en cuenta tanto criterios políticos, reflejando la coalición del Gobierno central en ese momento, como técnicos, en función de la cualificación y experiencia de los candidatos. A lo largo de los años, el proceso de fusión municipal ha ocasionado una merma significativa en el número de municipios, que ha pasado de 913 municipios en 1970 a 380 en enero de 2018.

Los procesos de descentralización, en particular en 2007 y uno más reciente en 2015, han aumentado considerablemente la gama de responsabilidades de los municipios. De este modo, los municipios han adquirido nuevas funciones en el sector social (atención de salud juvenil, atención a largo plazo y apoyo laboral para jóvenes discapacitados). Las tareas municipales incluyen la planificación urbana y del empleo, el bienestar social, la salud pública, la vivienda social, el orden público y la seguridad, las carreteras y el transporte público locales, la educación primaria y secundaria, el desarrollo económico local, la cultura y recreación. Este cambio significa que los municipios han asumido tareas importantes que el Gobierno nacional solía llevar a cabo. Con el fin de ejecutar estas tareas, el Gobierno nacional también ha dado a los municipios mayor libertad para implementar políticas de acuerdo con las necesidades y preferencias locales.

Por último, en la estructura territorial del país hay que considerar las **comunidades de agua de dominio público** o *waterschappen*, unos órganos que constituyen la forma más antigua de la Administración, pues fueron creados an-

tes incluso que el Gobierno central. Su función es la gestión de los asuntos hídricos (riego, calidad del agua, drenaje, purificación etc.), que tienen gran relevancia en el país dadas sus características geográficas.

3.2. El progresivo y complicado proceso de federalización belga

Bélgica comenzó su andadura como país independiente en 1830. En ese momento se constituyó como un Estado unitario en el que existían dos comunidades diferenciadas: la comunidad flamenca en el norte y la comunidad valona en el sur. Esta última era en ese momento la región dominante en términos económicos, culturales y políticos.

En este sistema unitario se dispusieron tres niveles administrativos: el nacional, el provincial y el municipal. La oposición a la hegemonía francófona pronto se agrupó en torno a un movimiento flamenco que perseguía el reconocimiento lingüístico y cultural de la comunidad flamenca, lo que se consiguió a finales del siglo XIX. El éxito del **movimiento nacionalista flamenco**, materializado también en el surgimiento de los primeros partidos políticos, fue aumentando durante el siglo XX, especialmente tras la Segunda Guerra Mundial, cuando la región valona sufrió un importante declive económico. A partir de entonces, el incremento de las demandas de autonomía forzó a un constante proceso de descentralización, que fue otorgando mayores competencias y financiación a los entes subnacionales (De Winter, 2010).

De este modo, y lo largo de los últimos cuarenta años, Bélgica ha modificado progresivamente su estructura territorial a través de varias reformas hasta llegar a la configuración actual, que quedó plasmada en la reforma constitucional de 1993. En el texto constitucional se denomina al país como «un Estado federal compuesto de comunidades y regiones». Este sería el resultado de las tensiones persistentes entre valones y flamencos a la hora de configurar el país y la solución política para garantizar la unidad del Estado.

Bélgica responde, así, al modelo federal del *holding together* que surge a partir de los modelos unitarios y en los que el proceso de federalización se produce para mantener el Estado como unidad política.

En Bélgica, hasta la fecha, ha habido seis reformas a la estructura territorial, que han sido, todas ellas, negociadas y acordadas: 1970, 1980, 1989, 1993, 2001 y 2012-2014.

La primera de las reformas se llevó a cabo en 1970 como respuesta a las demandas de autonomía del movimiento político flamenco. Con este cambio se reconocieron por primera vez en el país las tres comunidades culturales existentes: Flandes, Valonia y la comunidad germana, situada en el este de Valonia. A todas ellas se les concedieron competencias, sobre todo en materia cultural

y lingüística. La Constitución también preveía varios mecanismos de reparto entre las comunidades para solucionar potenciales conflictos. Por ejemplo, se estipuló que el Gobierno nacional debía tener el mismo número de ministros valones y flamencos. Igualmente, se dispuso una separación separada de los grupos en el Parlamento, o que la legislación lingüística debía ser aprobada por mayorías especiales de ambos grupos. Asimismo, se estableció un mecanismo para impedir que hubiera una proposición de ley que atentara contra alguno de los dos grupos lingüísticos (Garmendia, 2014).

La segunda etapa de reformas tuvo lugar en 1980. Con ella se crearon formalmente las regiones de Valonia y Flandes, a las que se permitió la instauración de Parlamentos y Gobiernos. Por otro lado, las comunidades tomaron bajo su responsabilidad nuevas competencias, más allá de los asuntos culturales inicialmente otorgados, añadiendo a su cartera de tareas cuestiones de carácter social. También se crearon los primeros Parlamentos y Gobiernos de cada comunidad. En el caso de Flandes las instituciones regionales y comunitarias fueron fusionadas en este momento.

Entre 1988 y 1989 hubo una tercera tanda de reformas, donde se implementaron numerosos cambios relacionados con el diseño de Bruselas como región, a la que se dotó de Gobierno y Parlamento, en el que se garantizó la presencia de la minoría neerlandesa. En estas reformas se expandieron nuevamente las responsabilidades a las regiones y a las comunidades que adquirieron competencias exclusivas. En este periodo se incrementó la descentralización fiscal para las regiones y las comunidades, aumentando hasta el 30 % el porcentaje de presupuesto manejado por estos entes.

En 1993 se llevó a cabo la reforma constitucional señalada anteriormente, en la que, por primera vez, se reconoció a Bélgica como un Estado federal. Los cambios prosiguieron en la década posterior. Los acuerdos de Lambertmont y Lombard, firmados en 2001, constituyen la quinta reforma de la estructura territorial del país. Estos acuerdos consistieron en la transferencia de nuevas materias a las comunidades y a las regiones; entre ellas, las cuestiones relacionadas con las autoridades locales y la ley provincial, que pasaron a ser competencia regional. En esta fase se hicieron también modificaciones para incrementar la autonomía tributaria de las regiones, se cambió la distribución de escaños entre los dos grupos lingüísticos en el Parlamento de la región de Bruselas y el modo de elección de los Consejos Regionales, que sería desde este momento de manera directa.

En octubre de 2011 y tras una larga crisis institucional por la imposibilidad de formar Gobierno, se firmó el «Acuerdo de la Mariposa». Este pacto introdujo importantes novedades al federalismo belga entre 2012 y 2014 y constituye, hasta la fecha, la última de las grandes reformas de la estructura territorial del país. El pacto abordó varias cuestiones, por ejemplo, se transfirieron los poderes para cambiar la organización, las competencias y el funcionamiento de las provincias a las regiones. Posteriormente, el Parlamento flamenco utilizó

estos derechos para transferir las responsabilidades provinciales en el área del deporte, la juventud, el bienestar y la cultura a nivel comunitario, un gesto que aumentó aún más la naturaleza asimétrica del federalismo belga. El último paquete de reformas entró en vigor el 1 de julio de 2014 y supuso la expansión de competencias de las regiones y comunidades en materia de empleo, prestaciones familiares y sanidad, partidas en las que se concentra el mayor volumen de recursos. Además, se dieron pasos en el incremento de la autonomía fiscal de las regiones, con la mayor cesión de impuestos estatales y transferencias para hacer frente a las nuevas responsabilidades competenciales. Asimismo, se llevó a cabo la **reorganización de la región de Bruselas capital**. Pero fueron dos los asuntos que más ocuparon la negociación, el primero fue la división de Bruselas-Hal-Vilvorde (BHV) y el segundo, la reforma del Senado.

La primera cuestión, la división de Bruselas-Hal-Vilvorde, fue uno de los focos de la crisis que impidió la formación de Gobierno durante 2010, lo que puso de manifiesto las implicaciones para el sistema de los conflictos entre las dos principales comunidades. Bruselas Hal y Vilvorde (BHV) era una circunscripción electoral (además de un distrito judicial) compuesta por 19 municipios bilingües pertenecientes a la región de Bruselas capital y 35 a Flandes, de los cuales 6 se encuentran en la periferia de Bruselas, por lo que disfrutaban de un estatus especial para el uso del francés, que es predominante, además de cierta autonomía educativa y cultural. Esta circunscripción se halla en la provincia de Brabante, aunque, a diferencia de otros distritos electorales, aquí la división provincial no coincide, puesto que la parte Hal-Vilvode (HV) es mayoritariamente flamenca, pero residen muchos francófonos que tenían opción de votar a partidos francófonos y utilizar el francés con la Administración. Estos mismos derechos fueron reclamados por los flamencos que vivían en la parte valona de Brabante y que, al ser denegados, se convirtieron en uno de los puntos de mayor fricción entre valones y flamencos. Tras la larga negociación se llegó al acuerdo por la circunscripción electoral, que quedó dividida en dos. Por un lado, se agruparon los 29 municipios que aplicarán la política monolingüe regional flamenca y, por lo tanto, sus habitantes solo podrán votar a los partidos que compitan en dicha región. Por otro lado, se agruparon los restantes 6 municipios, en los que se concedió un régimen lingüístico especial para el uso del francés con la Administración pública.

El Senado sufrió una importante transformación con este pacto. Se redujo el número de miembros de 71 a 60 y pasó a tener una elección indirecta a través de las entidades federadas. A partir del 2014, el Parlamento flamenco elige 29 senadores, el Parlamento de Bruselas 10, la Asamblea de Valonia 8, la comunidad lingüística de Bruselas 2 y la comunidad alemana 1. Los 10 senadores restantes son nombrados entre los flamencos (6) y los francófonos (4) a partir de sus resultados de la Cámara de Representantes. Esta reforma también supuso cambios en su funcionamiento y sus funciones, ahora de carácter más consultivo que legislativo.

Esta larga evolución en su estructura territorial configura un complejo Estado federal compuesto por **tres comunidades lingüísticas**, que son la flamenca, la francesa y la alemana; y **tres regiones**, que son Valonia, Flandes y Bruselas capital. En términos geográficos, las comunidades francesa y flamenca coinciden aproximadamente con las regiones valona (sur) y flamenca (norte), con la peculiaridad que plantea la existencia de la región central llamada Bruselas capital, donde conviven ambas comunidades y son idiomas oficiales tanto el neerlandés como el francés. La comunidad de habla alemana se encuentra dentro de Valonia.

Tabla 2. Organización federal en Bélgica

	Región germanohablante	Región francófona	Región bilingüe Bruselas capital	Región flamenca
Nivel federal	Autoridad federal			
Nivel comunitario	Comunidad germanohablante	Comunidad francohablante	Comisionados de la comunidad	Comunidad flamenca
Nivel regional	Región valona		Región Bruselas capital	Región de Flandes
Nivel provincial	5 provincias		Bruselas capital	5 provincias
Nivel municipal	262 municipios		19 municipios	308 municipios

Fuente: adaptado de Louis Albrechts y Filip Meuris (2000). *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies. Belgium Regional Development Studies*. Bruselas: European Commission.

Así las cosas, en Bruselas encontramos cinco niveles de gobierno: el federal, el comunitario, el regional, el provincial y el municipal, como indica la tabla 2. Además de las Cámaras Alta y Baja, los belgas cuentan con **cinco legislaturas subnacionales** que pertenecen a las regiones y a las comunidades, todas ellas elegidas cada cinco años. El primero es el Parlamento flamenco, que se compone de 124 miembros elegidos directamente, de los cuales 118 lo son por representación proporcional a partir de las listas de partidos en circunscripciones plurinominales de la región flamenca, y 6 miembros elegidos en Bruselas, que participan solo en asuntos comunitarios. En segundo lugar encontramos el Parlamento valón, que posee 75 miembros elegidos directamente por representación proporcional de las listas de partidos en distritos plurinominales. El Parlamento de la Región de Bruselas tiene 89 miembros, elegidos por representación proporcional de listas separadas de partidos francófonos (72) y flamencos (17) en circunscripciones plurinominales. El Parlamento de la comunidad francesa cuenta con 94 miembros elegidos indirectamente, incluidos los 75 miembros del Parlamento valón y 19 elegidos del Parlamento de la Región de Bruselas. Por último, el Parlamento comunitario de habla alemana tiene 25 miembros, elegidos por representación proporcional de las listas de partidos. Cada región y cada comunidad tienen un Gobierno elegido por el Parlamento respectivo, que a su vez elige un Presidente (conocido como Ministro-Presidente en Flandes). En Bruselas, el Gobierno tiene cinco miembros, dos de cada grupo lingüístico y el Presidente, que puede ser de cualquier grupo.

Por debajo de las regiones se encuentran diez **provincias** y **589 municipios** (*municipalities, commune, gemeente, gemeinde*), que dependen del ámbito regional. Las provincias tienen una doble función, pues son responsables de todos los asuntos de interés provincial que han sido descentralizados, y también son autoridades responsables de implementar las decisiones tomadas por otros niveles. El reparto de los municipios varía entre las regiones: Valonia contiene 262, incluidos 9 municipios de habla alemana, Bruselas contiene 19 municipios y Flandes 308. Cada provincia cuenta con su Poder ejecutivo y legislativo. El Poder legislativo es el Consejo Provincial y está compuesto por concejales elegidos cada seis años por sufragio universal directo. El número de consejeros provinciales depende de la población de la provincia el 1 de enero del año anterior a la elección. El Consejo Provincial elige a los miembros del órgano ejecutivo, a excepción del gobernador, que es un funcionario designado por el Gobierno regional correspondiente. Un esquema de gobierno similar se reproduce en los municipios.

Tabla 3. Reparto de competencias en los niveles de gobierno de Bélgica

Responsabilidad federal	Defensa; sistema legal; finanzas, seguridad social; salud pública*; política monetaria; relaciones internacionales*; política económica*; energía*; comercio exterior*; agricultura*; empleo*; transporte*; uso de idiomas*; fiscalidad*, ayuda a los países en desarrollo*.
Responsabilidad de las comunidades	Uso de idiomas*; cultura; educación y formación*; asuntos relacionados con la política de salud y asistencia a las personas; investigación científica en relación con las competencias comunitarias; relaciones internacionales en los asuntos encomendados a las comunidades.
Responsabilidad de las regiones	Política urbana y planificación; medio ambiente* y política del agua; conservación natural; obras públicas; transporte*; comercio exterior*; agricultura y pesca*; energía*; vivienda pública; política económica*; empleo*; impuestos*; supervisión de la ley municipal y provincial; investigación científica en relación con las competencias regionales; relaciones externas en todos los asuntos encomendados a las regiones y la importación, exportación y tránsito de armas.
Responsabilidad administrativa de las provincias	Implementación de todas las regulaciones federales, comunitarias y regionales; asuntos provinciales generales; mantenimiento de la infraestructura; planificación urbana; lanzamiento de iniciativas en educación, cultura, deporte, medicina preventiva y política social**.
Responsabilidad administrativa de los municipios	Mantenimiento del orden público; organización de elecciones; oficina de registro público; licencia de obras; mantenimiento de infraestructura vial; bienestar social; asuntos municipales generales.

* Compartidas; ** Transferidas al nivel comunitario en Flandes.
Fuente: Comité Europeo de las Regiones.

La transformación de la estructura territorial del país se ha plasmado en el progresivo reparto de competencias entre los diferentes niveles de gobierno. Actualmente, los poderes federales cubren todo lo que no pertenece expresamente a las comunidades o regiones, como muestra la tabla 3. Sin embargo, el Estado federal no tiene autoridad sobre las competencias que hayan sido asignadas a las entidades federadas. La distribución de competencias entre las regiones y comunidades y el nivel federal está sujeta a control judicial a través de la Corte Federal de Arbitraje, que puede anular la legislación que contravenga la división de poderes. Además, el Consejo de Estado asesora sobre la constitucionalidad de la legislación y puede declarar inconstitucionales los actos administrativos.

Las comunidades tienen atribuidas las competencias que la Constitución belga denomina «personalizables», vinculadas al elemento lingüístico, como cultura, enseñanza o patrimonio cultural. Las regiones, por su parte, responden al modelo territorial clásico de otros Estados descentralizados y asumieron en un principio competencias de índole más económica, pero, como se ha mostrado anteriormente, han ido expandiendo su área de actividad notablemente. Así, las regiones son responsables de los asuntos territoriales (infraestructura, política industrial, etc.), pero también de los asuntos laborales y fiscales desde 2014. Las responsabilidades provinciales y municipales no están claramente definidas en la legislación y a menudo se superponen. Las provincias han desarrollado responsabilidades en los campos de educación, infraestructura social y cultural, medio ambiente, caminos y vías fluviales, salud preventiva, transporte, obras públicas, vivienda, etc. Las responsabilidades municipales son muy extensas, cubriendo misiones atribuidas por las autoridades superiores y asuntos de interés municipal.

4. La República parlamentaria de Alemania

En Alemania el poder federal se organiza en torno a un **Jefe de Estado** con funciones simbólicas y un **Canciller** con funciones ejecutivas y que, por lo tanto, está al frente del Gobierno.

Este sistema político se instauró con la Ley Fundamental de 1949 en la entonces denominada República Federal Alemana. A partir de 1990, con la unificación de Alemania, el sistema fue adoptado en el conjunto del país, tal y como establece el texto que pasó ya a denominarse **Constitución de la República Federal de Alemania**.

4.1. La Presidencia de la República Federal de Alemania

El Presidente de la República Federal de Alemania es el **Jefe del Estado**. Durante la República de Weimar (1918-1933) se produjo la traumática experiencia de bicefalía derivada de una Presidencia federal fuerte que competía con un Primer ministro. Para prevenir dicha situación, la Ley Fundamental de 1949 redujo los poderes del Presidente a una **función simbólica**, que es la representación de la máxima unidad de la Federación alemana, y a funciones de arbitraje (Chuliá, 2007).

A diferencia de lo que sucedía en el pasado, en la actualidad el Presidente de la República no es elegido de forma directa. Para su elección se conforma un órgano denominado Asamblea Federal, Bundesversammlung, que vota la propuesta del partido del Canciller, aunque otros partidos también proponen candidatos. Por lo tanto, el Canciller nombra al Presidente de la República, pero es elegido por esta Asamblea Federal que conforman los diputados del Bundestag y un número igual de miembros elegidos por los Lander. Este órgano se reúne en mayo del año en que finaliza el mandato presidencial y, puesto que su único propósito es esta elección, se disuelve tras dicha tarea. La elección del Presidente federal es por mayoría absoluta en las dos primeras votaciones o por mayoría simple en una tercera votación.

El candidato que suele tener más probabilidades de salir elegido Presidente de la República es aquel avalado por el Canciller y su Gobierno; pero no necesariamente es del mismo partido que el Canciller, sino que puede ser de un partido socio de coalición. No obstante, una vez que asume el cargo se espera que desarrolle un poder neutral y que renuncie a su militancia en cualquier partido político.

El mandato del Presidente de la República es de cinco años, con la posibilidad de una única reelección. Se trata de una figura estable en términos políticos que solo puede ser separada del cargo por el Tribunal Constitucional o por presentar su dimisión. Sin embargo, ha habido casos recientes de Presidentes que no han finalizado sus mandatos.

En 2010 Horst Köhler (CDU) presentó su dimisión tras unas polémicas declaraciones a propósito de la misión de las tropas alemanas en Afganistán. En 2012 lo hizo Christian Wulff (CDU) por acusaciones sobre corrupción y tráfico de influencias de las que sería absuelto en los tribunales dos años después.

La tarea simbólica del Presidente de la República habría que matizarla en dos escenarios hipotéticos donde adquiriría una competencia política auténtica. En el caso de que haya una elección fallida de Canciller después de tres votaciones, el Presidente puede nombrar al más votado o disolver el Bundestag y convocar nuevas elecciones. Pero este hecho nunca se ha producido. También en una situación de derrota de un Canciller en una moción de confianza convocaría elecciones anticipadas. Esto ha sucedido en tres ocasiones (1972, 1983 y 2005), aunque se trataron de disoluciones provocadas por el Gobierno federal para adelantar las elecciones, puesto que ese es el único sistema que prevé la Constitución alemana.

4.2. El Canciller federal en Alemania

En el esquema del sistema político alemán, el Canciller federal es el encargado de las **funciones ejecutivas**. El Canciller es elegido por la Cámara Baja del Parlamento y es nombrado por el Jefe del Estado, que recordemos que es el Presidente de la República. A diferencia de lo que se estableció durante la República de Weimar, el Canciller no es responsable ante el Presidente de la República. Este hecho fortalece aún más la preponderancia del Canciller en la dinámica política frente al papel del Presidente. Por otra parte, el Canciller y su Gobierno son responsables ante el Parlamento, donde comparecen en sesiones de control al Gobierno.

Dado el carácter proporcional del sistema electoral alemán, muchos de los Gobiernos no son de un solo partido político, sino que suelen estar basados en alguna coalición con otro partido. Sin embargo, no existen las mismas dificultades que en otros países para la construcción de estos pactos. Esto es así, en gran medida, porque se reconoce la supremacía del partido más votado en la gestación de las coaliciones y en la conformación del Gobierno.

La Canciller Angela Merkel, que ha revalidado su victoria en cuatro ocasiones consecutivas, ha estado siempre al frente de coaliciones. Además, tres de las cuatro coaliciones que ha conformado a lo largo de más de una década bajo su liderazgo se han forjado con el segundo partido más votado.

Este tipo de pactos, que ya tuvieron su precedente en el Gobierno de Kiesinger (1966-1969), reciben el nombre de **gran coalición**. Para admiración de otros países europeos, como España, estas coaliciones consisten en acuerdos de gobierno en los que partidos lejanos ideológicamente y eternos rivales, CDU y

SPD, establecen unos objetivos de gobierno que acuerdan y a los que se comprometen. Además, en estos Gobiernos de coalición los ministros pertenecen a los diferentes partidos que integran la coalición. La tabla 4 muestra los Gobiernos recientes de Alemania, donde, con excepciones, como el Gobierno del socialdemócrata Schroder (1998-2002), siempre han sido coaliciones las que han gobernado el país.

El Canciller no puede disolver de forma unilateral la Cámara Baja para convocar elecciones. El único mecanismo que tiene en su mano es plantear una cuestión de confianza y perderla de forma deliberada con el apoyo de su partido y de los eventuales socios de gobierno. Esto es lo que hizo Schoreder (SPD) en 2005 ante los malos resultados cosechados en las elecciones regionales de Renania del Norte-Westfalia, que era uno de los bastiones de su partido. Tras la derrota en la cuestión de confianza, se disolvió el Bundestag y se convocaron las elecciones, que ganaría Angela Merkel por primera vez.

Se puede decir que, en términos formales, un Canciller en Alemania tiene menos poder que el Primer ministro británico. El federalismo que se ha descrito anteriormente y la dinámica coalicional limitan formal e informalmente las competencias del cabeza del Gobierno federal en Alemania. Sin embargo, la percepción que se tiene desde fuera de Alemania de los Cancilleres alemanes es la de líderes fuertes con grandes competencias en el sistema político. Quizá esto tenga que ver con el peso que progresivamente han adquirido en el conjunto de la Unión Europea y que puede distorsionar la realidad de la política doméstica.

Tabla 4. Gobiernos recientes de Alemania

Canciller federal	Periodo	Miembros del Gobierno
Helmut Schmidt	1974-1976 1976-1980 1980-1982	SPD-FDP
Helmut Kohl (CDU)	1982-1983 1983-1987 1987-1991 1991-1994 1994-1997	CSU-FDP
Gerard Schroder (SPD)	1998-2002 2002-2005	SPD SPD-Verdes
Angela Merkel (CDU)	2005-2009 2009-2013 2013-2017 2017-	CDU/CSU-SPD (gran coalición) CDU/CSU-FDP CDU/CSU-SPD (gran coalición) CDU/CSU-SPD (gran coalición)

Fuente: elaboración propia.

4.3. El Poder legislativo en Alemania

El Poder legislativo alemán tiene una **estructura bicameral** al estar conformado por una Cámara Baja, Bundestag, y por un Senado, que recibe el nombre de Bundesrat. El Poder legislativo de estas cámaras se comparte con la facultad legisladora de los 16 Parlamentos de los distintos Lander en que está dividida Alemania. Estos Parlamentos de los diferentes Lander poseen su propia influencia y competencias, que, recordemos, mantienen de forma exclusiva o concurrente, en función de la materia legislativa.

El **Bundestag o Dieta Federal** representa a toda la Federación. Es el órgano que nombra al Canciller. El Presidente del Bundestag es la segunda personalidad del país, lo que refleja la importancia de la soberanía del Bundestag.

Además de la función legislativa, en el Bundestag se llevan a cabo labores de control del Gobierno. Entre las herramientas de las que dispone este órgano, la moción de censura constructiva adquiere un significado especial al haber sido imitada en países como España. El planteamiento de la moción de censura constructiva es destituir a un candidato y reemplazarlo por otro alternativo. Con esto se evita una situación de vacío de poder que podría suponer el triunfo de una moción de censura sin un claro candidato al reemplazar al Gobierno derribado. La moción de censura tiene que ser aprobada por la mayoría de los miembros del Bundestag, y solo así el Presidente federal procederá al nombramiento del nuevo Canciller. Para poder ser presentada, la moción debe contar con el apoyo de un cuarto de los miembros del Bundestag o de un grupo parlamentario que represente un cuarto de la Cámara. Como los Gobiernos de minoría son muy excepcionales en Alemania resulta difícil que prosperen las mociones. Pero en una ocasión, en 1982, la moción de censura salió adelante: los liberales retiraron la confianza a los socialdemócratas encabezados por Helmut Schmidt para apoyar la moción de censura planteada por los demócrata-cristianos. Helmut Kohl (CDU), con el apoyo de los demócrata-cristianos, acabó convirtiéndose en Canciller de la República Federal Alemana y revalidaría su cargo en unas elecciones al año siguiente.

Por su parte, el **Bundesrat o Consejo Federal Alemán** constituye la Cámara Alta del sistema político alemán. En este órgano se representa a los 16 estados federados o Lander que conforman la República Federal de Alemania. Los 69 miembros son elegidos por sufragio universal indirecto por los Gobiernos de cada Lander. Estos diputados suelen ser del partido en el Gobierno y a veces son incluso miembros del Gabinete de Gobierno de ese Lander. Cada Lander elige entre 4 y 6 miembros, dependiendo del número de habitantes. El órgano, por lo tanto, se renueva progresivamente, a medida que hay elecciones en los diferentes Estados.

La Cámara Alta actúa como contrapeso político. Tiene poder de veto sobre las leyes del Bundestag que afecten a la Constitución o a los estados. Cuando eso sucede se convoca comisión de mediación de las dos Cámaras y, si no hay acuerdo, la impugnación del Bundesrat se puede superar por votos.

5. La monarquía parlamentaria de Países Bajos y Bélgica

Países Bajos y Bélgica constituyen monarquías parlamentarias, como lo es la monarquía parlamentaria del Reino Unido. En ambos países, el monarca, que es designado de forma hereditaria, tiene la condición de Jefe del Estado, lo que le depara un rol simbólico en el sistema político. Junto al monarca existe un Primer ministro con labores ejecutivas y que es elegido de forma indirecta, ya que es la Cámara Baja del Parlamento, conformada mediante sufragio universal, la que elige a la cabeza del Ejecutivo. Asimismo, un Parlamento bicameral con un reparto asimétrico de funciones, más marcadas en el caso belga, es el depositario de la soberanía popular.

Ved también

La monarquía parlamentaria del Reino Unido se trata en el módulo «El excepcionalismo de dos países europeos: la democracia mayoritaria del Reino Unido y el semipresidencialismo francés».

5.1. El papel del Monarca en Países Bajos y Bélgica

Las monarquías de estos dos países tienen las funciones típicas de los Jefes del Estado de otras monarquías parlamentarias de Europa al representar la tradición y permanencia de los Estados holandés y belga, respectivamente. Ambas monarquías **carecen de responsabilidad política**, en el sentido de que no tienen que rendir cuentas ante ningún órgano, aunque obviamente se tienen que plegar al ordenamiento constitucional de sus países. No obstante, la larga tradición multipartidista que ha dado lugar a Gobiernos de coalición, que en muchas ocasiones han sido difíciles de negociar y consolidar, ha dado a los Monarcas un mayor protagonismo del previsto. Así, la influencia de los Monarcas belga y holandés en el momento de formación de Gobiernos los dota, cuando menos, de visibilidad, puesto que, formalmente, son los encargados de iniciar y dirigir el proceso de consultas entre partidos. Una vez concluido exitosamente dicho proceso, el Monarca es el que nombra formalmente al Primer ministro, tras escuchar obviamente el parecer del Parlamento.

En los Países Bajos la dinastía que reina es la Casa de Orange, a la que pertenecía hace siglos un antepasado, William de Orange, que lideró la revuelta (1558) contra el catolicismo de Felipe II que dio lugar a lo que hoy son los Países Bajos y Bélgica, aunque este último país, como hemos comentado, se independizaría como reino con su propia monarquía tres siglos después (1815). Si se comparan con monarquías como la del Reino Unido, la de los Países Bajos y la de Bélgica cuentan con una tradición más reciente. Pero ello no ha sido óbice para que estemos ante dos monarquías con grandes recursos económicos, dentro del panorama europeo, que se mantienen por el dinero que anualmente se les concede de las arcas públicas, además de por su extensa actividad económica de carácter privado.

Entre las funciones de carácter simbólico que tienen los Reyes, además de la participación en el proceso de conformación de las coaliciones de gobierno, que veremos a continuación, está la firma de las leyes. Los Monarcas acatan la legislación aprobada en el Parlamento sin posibilidad de introducir ni el más mínimo matiz o consideración. Sin embargo, en Bélgica se dio un hecho anecdótico con relación al cumplimiento de esta función. En 1990 el Parlamento belga había aprobado una ley de aborto que para el Rey Balduino representaba un problema de conciencia. Al mismo tiempo, el Monarca era consciente de que su firma, aunque simbólica, era necesaria y que no podría introducir apreciación ni matiz a la ley. El Parlamento acordó la suspensión temporal de su condición de Rey, que fue asumida nuevamente al día siguiente, y así se le permitió al Monarca eximirse de la firma a la vez que la ley fue aprobada. Esta solución imaginativa mostró, en su momento, la voluntad de interpretación flexible del cometido del Monarca que tuvo Bélgica para con su Rey Balduino, quien gozaba de una alta popularidad.

5.2. El proceso de conformación del Gobierno y la figura del Primer ministro en los Países Bajos y en Bélgica

En los **Países Bajos** el Jefe del Estado, el Monarca, toma la iniciativa tras el resultado de las elecciones. Este resultado siempre es poco concluyente al no arrojar una mayoría de gobierno. No obstante, el papel del Jefe del Estado tiene un carácter simbólico y de arbitraje a lo largo del proceso. Así, tras las elecciones el Rey nombra un informador o un formador si el resultado es más claro, atendiendo a los resultados electorales. Una vez realizadas las negociaciones entre los partidos, que son dirigidas por el formador, el Rey nombrará al nuevo Gobierno y no habrá ninguna sesión de investidura ante el Parlamento. En la Cámara Baja únicamente se presenta y se debate el programa del nuevo Gobierno sin realizarse votación alguna.

En el caso belga también constituye un reto la conformación de Gobierno y su proceso está algo más pautado que el del caso holandés. El proceso de conformación de Gobierno en Bélgica tiene diferentes fases en las que el poder reside en los partidos más que en el Rey, pero este detenta un papel simbólico que es relevante. En la primera fase se elige un informador que es nombrado por el Rey y que irá dando cuenta de las posibles coaliciones. Generalmente, este informador es nombrado teniendo en cuenta la probabilidad de formar coalición de los diferentes partidos. Se inicia el diálogo con los partidos y se nombra un formador tras el informe del informador, que, normalmente, es el futuro Primer ministro. Este formador lidera las negociaciones, entre otras la discusión del programa, el borrador de acuerdo y luego, cuando ya hay acuerdo, se discuten ministerios. Tras este proceso, la tercera fase tiene lugar en el Parlamento, donde se lee la declaración del futuro Gobierno y se necesita mayoría absoluta de la Cámara de Representantes para darse por proclamado el nuevo Gobierno.

Las coaliciones en ambos países tienen un carácter multipartidista, pero conviene hacer algunas apreciaciones específicas sobre los dos casos. En los Países Bajos, históricamente, el partido central en las coaliciones ha sido el CDA, aunque el VVD y el PvdA también han tenido protagonismo en la historia coalicional, como indica la tabla 5. No obstante, ha sucedido en alguna ocasión que la coalición conformada excluía al partido más votado. Por otra parte, una vez formada la coalición se reparten proporcionalmente el número de ministros de cada partido, en función del peso del partido en la Cámara. Asimismo, si se rompe la coalición suele haber elecciones antes que rehacer la coalición. Esto sucedió, por ejemplo, durante el breve primer mandato de Balkenende (CDA), donde muy pronto se rompió la coalición que había conformado su partido con el VVD y la extinta LPF, y se convocaron elecciones. Pero no siempre se recurre a elecciones. Por ejemplo, en el segundo periodo de Balkenende (CDA) como Primer ministro la coalición con VVD se mantuvo y, pese a la salida de D'66, se pudo gobernar varios años en minoría sin adelanto de la cita electoral.

Tabla 5. Coaliciones recientes de gobierno en Países Bajos

Primer ministro	Periodo	(Partido)	Socios de coalición
Jan Peter Balkenende	2002-2003	Llamada Demócrata Cristiana (CDA)	VVD-LPF
Jan Peter Balkenende	2003-2006 2006-2007	Llamada Demócrata Cristiana (CDA) Llamada Demócrata Cristiana (CDA)	VVD-D66 VVD
Jan Peter Balkenende	2007-2010	Llamada Demócrata Cristiana (CDA)	PvdA-CU
Mark Rutte	2010-2012	Partido Popular por la Libertad y la Democracia (VVD)	CDA-PVV
Mark Rutte	2012-2017	Partido Popular por la Libertad y la Democracia (VVD)	PT
Mark Rutte	2017-	Partido Popular por la Libertad y la Democracia (VVD)	CDA-D66-CU

Fuente: elaboración propia.

Por su parte, en **Bélgica** también hay algunas especificidades en la formación de Gobiernos de coalición que desde 1954 se vienen conformando, puesto que ningún partido consigue desde entonces la mayoría absoluta de escaños en la Cámara Baja belga. El proceso es lento y trabajoso no solo por la multitud de partidos, sino porque estos partidos están diferenciados entre sí por el clivaje ideológico y también por el clivaje territorial. A propósito de este último clivaje, hay una exigencia constitucional de paridad lingüística de ministros que lleva en práctica desde 1970. Ello significa que tiene que haber el mismo número de ministros valones y flamencos. A este respecto, el Primer ministro ha sido en muchas ocasiones flamenco, si bien los dos últimos han sido valones (tabla 6). Bélgica tiene el récord en tiempo invertido en formar un Gobierno,

541 días tardaron tras las elecciones de 2010 en formarlo. Durante ese tiempo Yves Leterme, de CD&V, continuó como Primer ministro hasta que en 2011 fue nombrado Elio di Ruppó (PS). Sin embargo, la costumbre de los Gobiernos en funciones y el funcionamiento de su burocracia hacen que el país siga funcionando pese a este factor. Por otra parte, las coaliciones en Bélgica no suelen completar los cuatro años de duración. Cuando esto sucede el Primer ministro disuelve el Parlamento y se convocan elecciones anticipadas.

Tabla 6. Coaliciones recientes de gobierno Bélgica

Primer ministro	Periodo	(Partido)	Socios de coalición
Yves Leterme	2008	CD&V	democristianos y liberales flamencos y francófonos, y socialistas francófonos
sucedido por			
Herman Van Rompuy	2008-2009		
sucedido por			
Yves Leterme	2009-2011		
nuevamente			
Elio di Ruppó	2011-2014	PS	CD&V/cdH-/MR
Charles Michel	2014-2019	MR	democristianos, nacionalistas y liberales flamencos
(Aún sin designar)	2019	(Aún sin designar)	(Aún sin designar)

Fuente: elaboración propia.

Estos procesos de conformación de coaliciones tienen un componente positivo en lo que a unión de fuerzas se refiere y a pactos programáticos mediante entendimientos entre partidos políticos. Sin embargo, en ambos países existe la sensación de que los votantes opinan pero que son los políticos los que deciden. Es más, la sociedad es consciente de que importa poco el resultado de las elecciones en la conformación de las coaliciones. En el caso de los Países Bajos se han propuesto reformas que no han prosperado para suavizar este efecto negativo de incertidumbre para el electorado respecto a las estrategias de los partidos a los que votan. Por ejemplo, en algún momento se planteó forzar a los partidos a que anunciaran anticipadamente con quiénes pactarían una coalición durante el periodo electoral y que este factor pueda ser uno más de los que los electores tienen en cuenta a la hora de decidir su voto. Otra propuesta ha sido la introducción del voto directo del Primer ministro. Pero lo cierto es que, hasta la fecha, ninguna de estas reformas ha prosperado al no haber consenso entre los partidos políticos al respecto.

5.3. El Parlamento en Países Bajos y en Bélgica

El Parlamento en los Países Bajos tiene un formato bicameral. La Primera Cámara, denominada **Eerste Kamer**, constituye una cámara de reflexión al estilo de una Cámara Alta en un parlamentarismo asimétrico. Su tarea principal es la revisión de legislación y no realiza tareas de control al Gobierno. Está formada por 75 miembros elegidos indirectamente por las Diputaciones Provinciales de las doce provincias. Por lo tanto, la composición de esta Cámara es el reflejo de los resultados en el ámbito provincial. El mandato de los integrantes de esta Cámara es de cuatro años.

Es en la segunda Cámara, denominada **Tweede Kamer**, donde reside el auténtico cuerpo legislativo. Esta Cámara está formada por 150 miembros elegidos mediante sufragio universal por un mandato de cuatro años. La legislación solo se inicia en esta Cámara y solo esta controla al Gobierno. Con respecto a la tarea de control, formalmente en los Países Bajos no hay ni moción de censura ni cuestión de confianza. Pero el Parlamento puede adoptar resoluciones que consistan en pedir la dimisión de un ministro o de un Presidente. Sin embargo, la Constitución no establece como tal este mecanismo, por lo que ha habido situaciones de ambigüedad donde no quedaba claro si quien presentaba la moción pedía la dimisión del Primer ministro o si por el contrario solo criticaba su labor (Andeweg e Irwin, 2009). El sistema holandés tiene otras figuras, como son las mociones de queja o el voto de desaprobación. Ambas cuestionan el trabajo del Gobierno o de alguno de sus miembros de forma específica, pero no son vinculantes, por lo que no suelen acarrear dimisiones.

Del mismo modo que sucede en la Segunda Cámara holandesa, en la Cámara de Representantes de Bélgica reside la mayor parte de la actividad legislativa, así como las tareas de control al Gobierno. Además, en esta Cámara se elige al Gobierno federal y es la que lleva a cabo las tareas de control del Gobierno. A propósito de estas tareas, en 1995 se introdujo la moción de no confianza de tipo constructivo con las mismas consecuencias que una moción de censura constructiva. Sin embargo, hasta la fecha no se ha utilizado nunca (Deschouwer, 2009).

Por su parte, el **Senado belga** ha experimentado diversas transformaciones en el modo en que se conformaba, así como en las funciones que desempeñaba para adaptarse al modelo federal. Tras la reforma de 2014, el Senado es una Cámara de representación de las entidades federadas que representa a las comunidades y no a las regiones. Pero, en realidad, se trata de un órgano consultivo que se reúne aproximadamente ocho veces al año. Además, el Senado es ahora elegido de forma indirecta por los Parlamentos de las entidades federadas, que designan entre sus miembros a los senadores. Así, 29 senadores serían designados por el Parlamento flamenco, 10 senadores los designa el Parlamento de la comunidad francófona, 8 senadores los elige la Asamblea Valona, 2 senadores el grupo lingüístico francés que forma parte del Parlamento de la región de Bruselas capital y un único senador es designado por el Parlamento de la

comunidad alemana. Junto a ellos hay diez senadores cooptados sobre la base de los resultados de las elecciones de la Cámara de Representantes. De estos, seis senadores son nombrados por los flamencos y cuatro por los francófonos.

Esta pérdida de legitimidad directa viene acompañada de una merma en su función legislativa, ahora reducida a la revisión de la Constitución o, en general, a la organización del Estado federal, la aprobación de las leyes especiales (o sea, aquellas que prevén una doble mayoría dentro de las cámaras, así como en los grupos lingüísticos) y otros pocos casos previstos por la Constitución. Todo ello apuntaría a que Bélgica camina hacia la reorganización del Parlamento en uno unicameral.

6. El sistema electoral mixto alemán

Alemania tiene un sistema electoral que recibe la denominación de sistema de representación proporcional personalizado.

El diseño de este sistema fue el resultado de un compromiso entre la CDU y el SPD en 1953, durante la etapa fundacional de lo que hoy es la arquitectura institucional de Alemania una vez unificada.

En ese momento, el recuerdo de la alta fragmentación existente durante la República de Weimar era una de las preocupaciones de los legisladores. Sin embargo, la introducción de un sistema electoral de tipo mayoritario simple llevó a una distorsión en la traducción de votos a escaños, que tampoco era del agrado de los partidos que lo discutían. Es así como nació un sistema electoral que combina el principio de la representación proporcional con el principio de la formación de mayorías y que, además, busca una cierta cercanía entre representantes y representados.

La elección de los miembros de la Cámara Baja es mediante un doble voto que tiene cada elector. La papeleta está dividida en dos partes, como muestra la figura 1: en la izquierda la casilla para el primer voto (*Erststimme*) y en la derecha la del segundo voto (*Sweitstimme*). El primer voto es un voto directo a persona. Para ello existen 299 distritos uninominales donde se elige a un diputado por mayoría simple. Funciona en ellos el mismo principio que en el sistema británico. El segundo voto es un voto de lista. El elector elige entre una de las listas que en su Lander hayan presentado los diferentes partidos políticos. Los partidos pueden presentarse en todos los Lander o solo en algunos. La lista es cerrada y bloqueada, por lo que el elector no marca aquí ninguna preferencia.

Figura 1. Ejemplo de una papeleta de votación de Alemania



Hasta aquí se ha descrito el método mixto de votación de Alemania en el que el elector puede realizar un voto dividido (votar a un candidato de un partido y a una lista de otro partido), pero aproximadamente el 90 % de los electores no practica esta opción. Donde reside la auténtica novedad del sistema alemán es en el método de **reparto de los escaños**. De los 598 escaños de la Cámara Baja hay dos modalidades para asignarlos. Por una parte, existen parlamentarios que acceden a la Cámara mediante mandato directo. Son aquellos que han resultado ganadores en los distritos uninominales, obteniendo el escaño de manera automática. Después de ello, se cuentan los segundos votos en cada Lander por partido y se asigna el número de escaños a cada partido mediante la fórmula proporcional. De los escaños que le corresponde a un partido en un Lander, se descuentan los diputados que han ganado con el voto directo y los restantes se completan con el orden de la lista del partido en ese estado. Para ello se aplica la fórmula de reparto proporcional Sainte-Laguë/Schepers. Asimismo, se aplica una barrera legal a nivel nacional para excluir del reparto de segundos votos a partidos que no hayan superado un 5 % del voto a nivel nacional o que no hayan obtenido tres diputados por mandato directo (distritos uninominales).

Cada uno de los 16 Lander tiene un número de escaños asignados mediante voto directo y un número de escaños mediante voto de lista. Aproximadamente la mitad de los escaños que le corresponden a un Lander son voto directo y la otra mitad, voto de lista (tabla 7). Este reparto de escaños daba lugar a una situación denominada de mandatos extra. A los partidos se les calculaba el número de escaños que le correspondían en la cámara. De esos escaños se descontaban los escaños que habían conseguido por método directo y completa-

ban el resto con los candidatos que figuraban en el voto de lista. Sin embargo, podía suceder que el número de escaños que recibe un partido por el segundo voto fuese menor que el obtenido mediante asignación directa. Ello hacía necesario completar el número de diputados. Por ejemplo, tras las elecciones de 2017 se ha llegado a un total de 709 diputados (en lugar de 598). Esos 111 diputados son los denominados escaños excedentes, que se crean para asegurar escaño a los diputados elegidos por voto directo. Esta práctica fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional en una sentencia de 2008. Se considera que pueden llegar a alterar el equilibrio partidista en la Cámara, pero hasta ahora no han logrado un mecanismo para corregir el sistema.

Tabla 7. Posibles situaciones en el reparto de votos a escaños que establece el sistema electoral de Alemania

	1 voto (directo)	2 voto (lista)	Cómputo	Resultado
Situación 1: El número de escaños a través del segundo voto es mayor que el obtenido mediante asignación directa	3	6	3 + 3	6
Situación 2: El número de escaños que recibe a través del segundo voto es el mismo que el obtenido en la asignación directa	3	3	=	3
Situación 3: El número de escaños que recibe del segundo voto es menor al obtenido mediante asignación directa: mandatos excedentes (en 2013 fueron 18 excedentes)	5	2	=	5

Fuente: elaboración propia.

En conjunto, este sistema electoral tiene una serie de efectos mecánicos. Por una parte, gracias a la introducción de la proporcionalidad, constituye un sistema representativo con poca distorsión entre votos y escaños. Esto hace que los pequeños partidos no se vean tan maltratados como en un sistema mayoritario puro. Por otra parte, el sistema promueve la cooperación entre los partidos, que hacen en ocasiones coaliciones electorales, promoviendo el voto a un diputado de un partido y el voto de lista de otro partido, por ejemplo. Asimismo, al no haber mayorías prefabricadas son frecuentes las coaliciones de gobierno.

En el lado de los efectos psicológicos, en términos globales, la dificultad del sistema hace que el elector tenga dificultades para aquilatar el impacto de su voto y definir una estrategia de primer y segundo voto. Ello puede contribuir a un aumento de la abstención. Junto a este efecto colateral negativo, el sistema electoral tiene un efecto psicológico positivo relacionado con la existencia de distritos uninominales, que favorece la cercanía entre representantes y representados.

7. La proporcionalidad del sistema electoral holandés y belga

7.1. El sistema electoral de los Países Bajos

Los Países Bajos eligen a los representantes a la Segunda Cámara mediante sufragio universal y directo.

Para ello, el país se organiza en 19 circunscripciones en las que se elige a los 150 diputados que integran la Segunda Cámara. En cada una de estas circunscripciones cada partido presenta listas cerradas y desbloqueadas. Ahora bien, existe la particularidad de que esta lista puede ser la misma en todas las circunscripciones.

La papeleta contiene tantas columnas como partidos se presentan y con un máximo de treinta nombres que puede llegar a proponer cada partido o el doble de representantes de los que tengan en la Cámara. En las primeras columnas aparecen los partidos más votados y después, en el resto de las columnas, aparecen las listas del resto de los partidos que no tienen representación, ordenados por sorteo. El elector marca un voto a candidatos, aunque el auténtico receptor del voto es el partido. El elector puede votar al primer candidato que propone el partido de su elección o a cualquier otro con independencia de su posición en la lista. Esta segunda modalidad se denomina voto preferencial y los partidos suelen desincentivarlo. Aproximadamente un escaso 23 % emite voto de preferencia.

Para la asignación de los escaños opera un distrito único, por lo que los votos se cuentan a nivel nacional, y no hay umbral electoral que se haya de superar. Tras el recuento de votos, los escaños se aplican de forma sencilla aplicando un cociente electoral que resulta de la división entre el número total de votos válidos emitidos en los Países Bajos en esa elección y 150, que es el número de diputados que conforman la Segunda Cámara. Por ejemplo, en la elección de 2006 ese cociente fue de 65.591 votos. A partir de ese cociente se realiza una división entre el número de votos que obtuvo cada partido y el cociente electoral y el resultado que arroja es el número de escaños asignados al partido. El resto de los escaños, si hubiera alguno más que repartir, se asignan con el método de resto mayor de D'Hondt.

El efecto más claro de este sistema electoral es su **alta proporcionalidad** entre los votos conseguidos por los partidos y los escaños que se les asignan. Además, hay un segundo efecto relacionado con esta proporcionalidad, que

es el desincentivo para colaborar los partidos mediante coaliciones electorales. En tercer lugar, existe una suerte de efecto llamada de esta proporcionalidad, que es la inscripción de nuevos partidos y el consecuente aumento de la fragmentación del sistema de partidos. Para frenar ese efecto, los partidos que se presentan por primera vez a las elecciones deben pagar un depósito de 12.000 euros aproximadamente y si no superan el 0,5 del voto total no lo recuperan.

Ahora bien, más allá de la proporcionalidad alabada por muchos, en el caso holandés existe un efecto no tan positivo, que es la **distancia entre representantes y representados**. Esta situación se debe a que los partidos en teoría pueden presentar listas electorales en cada distrito, pero muchas veces presentan la misma lista en todos los distritos solo con ligeras variaciones en los últimos puestos de la lista. Los primeros puestos son candidatos con proyección nacional y los últimos, candidatos con proyección en el distrito. Esta distribución dificulta que los candidatos de los distritos sean elegidos. Asimismo, aunque es cierto que los candidatos que tengan más del 0,25 del cociente electoral se convierten en diputados directamente, muchas veces los partidos presionan para que el candidato local renuncie a este derecho. De este modo, en el caso de que queden escaños sin llenar tras repartir aquellos que superan esta cuota, se sigue el orden de la lista. Para ello se suman los votos que reciben todos los candidatos de la lista en ese distrito o en todos en los que se presente la misma lista. Se reparte con el método de los restos mayores para decidir qué lista se lleva cuántos. Todo ello evidencia el poder de los órganos nacionales de los partidos frente a los regionales y que hay aspectos del sistema electoral y dinámicas de los partidos políticos que llevan a que el elector en Holanda decida su voto con incertidumbre respecto a los candidatos que le representarán en la Cámara.

Ejemplo de distribución de los escaños en Países Bajos (año 2006)

- Número de votos válidos: 9.838.683
- Número de votos necesarios para asegurar un escaño (votos válidos/150 = cociente electoral): 65.591.

Partido	A Número de votos	B Múltiplos del cociente electoral	C Promedio de votos por escaño si se asigna el escaño	D Promedio C después de asignar el primer escaño pendiente	E Número final de escaños
CDA	2.608.573	39	65.214	63.624	41
PvdA	2.085.077	31	65.159	Sin cambios	33
VVD	1.443.312	22	62.753	Sin cambios	22
SP/GL	2.083.857	31	65.121	Sin cambios	32
SP	1.630.803				25
GL	453.054				7
PVV	579.490	8	64.388	Sin cambios	9
D66	193.232	2	64.411	Sin cambios	3

Partido	A Número de votos	B Múltiplos del cociente electoral	C Promedio de votos por escaño si se asigna el escaño	D Promedio C después de asignar el primer escaño pendiente	E Número final de escaños
CU/SGP	544.235	8	60.471	Sin cambios	8
CU	390.969				6
SGP	153.266				2
PvdD	179.988	2	59.996	Sin cambios	2
EénNL	62.829	0	-	-	-

Distribución de los escaños por partido/coalición

Paso 1. Se determina el cociente electoral dividiendo el número total de votos válidos entre los 150 escaños de la Segunda Cámara.

Paso 2. Para cada múltiplo del cociente electoral el partido o coalición recibe un escaño (columna B). Se han repartido 143 escaños, por lo que quedan 7 escaños por repartir.

Paso 3. El número de votos de la columna A se divide por el valor de la columna B más un escaño para determinar cuál sería el promedio de votos por escaño resultante si se asignara a ese partido/coalición. Este promedio está recogido en la columna C.

Paso 4. El partido con el promedio mayor recibe el primer escaño de los pendientes de repartir. En este caso le corresponde a CDA.

Paso 5. Al partido que ha recibido el escaño, se le repite el paso 3 para determinar cuál sería el promedio de votos por escaño resultante si se le asignara a ese partido/coalición el siguiente escaño disponible. Los promedios de otros partidos permanecen igual. Queda recogido en la columna D.

Paso 6. El partido con el mayor promedio recibe el siguiente escaño disponible. En este caso le corresponde a PvdA.

Los pasos 5 y 6 se repiten hasta que se reparten todos los escaños pendientes. La columna E da el número final de escaños por partido.

Distribución de los escaños dentro de una coalición

Paso 7. Para los partidos que se han presentado en coalición, los escaños tienen que ser distribuidos entre los partidos. Para ello, se calcula un cociente intraalianza basado en el número de votos que ha conseguido la alianza entre el número de escaños que le han correspondido a la alianza. Cada partido recibe un escaño por cada múltiplo de este cociente electoral intraalianza.

Distribución de escaños en las listas de las circunscripciones

Paso 8. Todos los partidos que hayan vinculado sus listas a un distrito han de distribuir los escaños que les corresponden entre sus listas de los distritos. Se calcula un cociente electoral intrapartidista basado en el número de votos que ha conseguido el partido entre el número de escaños que ha recibido el partido. Cada lista de distrito recibe un escaño por cada múltiplo del cociente electoral intraparlamentario.

Distribución de los escaños a candidatos de una lista del distrito

Paso 9. Una vez que se conocen los escaños que cada partido ha conseguido en cada distrito se asignan los candidatos a esos escaños. Los candidatos que hayan recibido más del 25 % del cociente electoral a nivel nacional son declarados electos con independencia de su posición en la lista del distrito donde recibieron más votos.

Paso 10. Los escaños pendientes del partido en un distrito se asignan a los restantes candidatos de la lista del distrito siguiendo el orden de dicha lista. Los candidatos que ganan un escaño en más de un distrito son elegidos diputados por el distrito donde recibieron más votos.

Fuente: traducido y adaptado de Rudy B. Andeweg y Galen A. Irwin (2009). *Governance and Politics of the Netherlands* (págs. 99-100). Londres: Palgrave.

7.2. El sistema electoral de Bélgica

La elección de los miembros de la Cámara de Representantes en Bélgica es también por sufragio universal directo y continúa siendo obligatorio, a diferencia de Holanda, que eliminó esta condición en 1970.

Bélgica se divide en once circunscripciones, en las que se eligen un total de 150 diputados por cinco años. Hasta 1993 el número de diputados que se elegían era de 212, pero al incluirse Parlamentos regionales se disminuyó su número. Asimismo, hasta el 2014 su mandato era de cinco años.

En una única papeleta por distrito figuran las listas de cada partido, que son cerradas y no bloqueadas. Existe una barrera legal del 5 % por circunscripción, que se introdujo en 2003 ya que, como se comentará más adelante, no hay partidos de ámbito estatal. Sin embargo, esta barrera legal al combinarse con distritos de gran tamaño no tiene un efecto real.

Existen **cuatro modalidades de emisión de voto**, que complejizan no tanto la determinación del número de escaños que le corresponden a cada partido como la posterior asignación de escaños a candidatos, tal y como indica el ejemplo. Así, se puede emitir un voto de lista en el que el elector no introduce ninguna preferencia. La segunda opción es hacer un voto preferente a candidatos que figuren como titulares, en cuyo caso se pueden marcar tantos como haya en la lista. La tercera opción es hacer un voto preferencial por los candidatos suplentes. La cuarta modalidad es hacer un voto preferencial por candidatos titulares y suplentes. Todos estos tipos de votos se contabilizan primero como votos para la lista y se hace la asignación de asientos. En la actualidad esta asignación de escaños es mediante el sistema de reparto proporcional que establece la fórmula D'Hondt. A partir de ahí, hay que clasificar las papeletas en las cuatro posibles categorías. Se establecerá un cociente resultante de la división entre el número de votos emitidos en ese distrito y dividido por el número de escaños que se reparten. Todos los candidatos que superen ese cociente se convierten automáticamente en diputados. Después de ello, el partido puede hacer transferencias de votos a los candidatos que no hayan conseguido el escaño y lo harán siguiendo el orden de candidatos titulares y candidatos suplentes.

La proporcionalidad, aunque menor que la de los Países Bajos, es uno de los efectos del sistema electoral belga. Si a ello se une la fuerza del clivaje nacionalista, el resultado es una fragmentación en aumento de la oferta partidista. Por otra parte, y también como en el caso holandés, se produce un cierto desconcierto entre los electores por la incertidumbre de quién será el candidato elegido, ya que, además de las modalidades descritas, puede suceder que el ca-

beza de lista sea una persona carismática o muy conocida y que podría haber pactado en secreto con el partido renunciar al cargo. Este candidato se utiliza para atraer voto, pero luego no se convierte en representante. De manera que los partidos, en detrimento de los votantes, parecen tener más capacidad de decidir también en el caso belga.

Ejemplo de distribución de escaños dentro de los partidos políticos

Cuando se realiza el recuento de votos para la distribución de los escaños entre los partidos, las papeletas se dividen en cuatro tipos:

- 1) Papeletas con un único voto de lista.
- 2) Papeletas con voto preferencial a candidatos titulares.
- 3) Papeletas con voto preferencial a candidatos titulares y suplentes.
- 4) Papeletas con voto preferencial a candidatos suplentes.

Para asignar los votos de lista a los candidatos se tienen en cuenta las papeletas de los tipos 1 y 4. Estas contienen los votos de lista, pero no votos de preferencia a candidatos titulares. Para la asignación de los votos a candidatos suplentes, las papeletas de las categorías 1 y 2 son las que se consideran.

Imaginemos que un partido ha recibido 72.000 votos y que le corresponden cuatro escaños. Esto se hace en cuatro pasos.

Candidatos titulares	Votos de preferencia	Transferencia de votos de lista	Votos totales	Ranquin
Jean	12.000	+2.400	14.400	4
Wendy	17.000	-	17.000	-
Marc	20.000	-	20.000	1
Linda	5.000	+4.100	9.100	-
Paul	15.000	-	15.000	3
Pierre	14.000	-	14.000	-
María	6.000	-	6.000	-
		6.500		
Candidatos suplentes				Ranquin
Pierre	13.000	+1.400	14.400	2
Wendy	25.000	-	25.000	1
Quentin	8.000	+6.400	14.400	3
Johan	1.000	+8.200	9.200	4
		16.000		

Paso 1. Clasificación de las papeletas en cuatro categorías.

Los votos por categoría de este partido son los siguientes:

- Papeletas con un único voto de lista: 7.000.
- Papeletas con voto preferencial a candidatos titulares: 25.000.
- Papeletas con voto preferencial a candidatos titulares y suplentes: 34.000.
- Papeletas con voto preferencial a candidatos suplentes: 6000.

Paso 2. Número de votos necesarios para conseguir un escaño.

El número total de papeletas para este partido es 72.000. El número de votos necesarios para ser elegido es 72.9000 dividido por 5 (el número de escaños disponibles más 1), que es 14.4000.

Todos los candidatos con al menos 14.400 votos obtienen automáticamente un escaño. Los candidatos titulares Marc, Wendy y Paul son elegidos. No necesitan los votos de lista para conseguir el número de votos necesarios para ser designados.

Paso 3. Transferencia de votos de lista.

Hay 13.000 papeletas (categorías 1 y 4). Este número se divide entre 2, lo que significa que 6.500 votos de lista están disponibles para ser transferidos. La candidata Jean necesita 2.400 votos extra para alcanzar el umbral. Los 4.100 votos de lista restantes se transfieren a Linda.

Paso 4. Clasificación de los candidatos suplentes.

El ranking de los candidatos suplentes define el orden por el cual van a sustituir a un candidato titular si es necesario. Hay 32.000 papeletas (categorías 1 y 2). Este número se divide entre 2.

El número de votos necesitado para clasificarse es el mismo que el número de votos necesario para ser elegido, es decir, 14.4000. El candidato número 2 alcanza ese umbral y es el primero en clasificarse. Los 16.000 votos de lista se transfieren en función del orden de lista. El candidato Pierre necesita 1.400 votos extra y los recibe de los votos de lista. Quentin necesita 6.400 y los 8.200 votos de lista restantes se le transfieren a Johan. El número de votos totales que obtiene cada candidato suplente define su posición en la clasificación.

Fuente: traducido y adaptado de Kris Deschouwer (2009). *The politics of Belgium. Governing a divided society*. Londres: Palgrave Macmillan.

8. Sistema de partidos y elecciones en Alemania

Alemania se ha caracterizado durante décadas por un **sistema multipartidista moderado** y bastante estable. Cinco partidos políticos han desempeñado un papel esencial en la política alemana, cuatro de ellos participando en el Gobierno de coalición en un momento u otro: CDU, CSU, SPD, FPD. No obstante, en los últimos años, y siguiendo la tendencia observada en otras democracias europeas, varios indicadores apuntan a su transformación. Entre ellos, se advierte el surgimiento de nuevos partidos, la menor capacidad de movilización de los mayoritarios o el aumento de la polarización. En definitiva, se observa un sistema multipartidista más fluido y, con ello, mayorías de gobierno estables cada vez más difíciles de lograr.

En sus orígenes, los fundadores de la República Federal de Alemania (1949) se aseguraron del desarrollo de un sistema de partidos estable para evitar las debilidades del sistema de partidos en la República de Weimar, conocido por su alto grado de fragmentación y polarización que condujo a su colapso. La República Federal se convirtió en un «Estado de partido» (*Parteienstaat*) y así quedó especificado en el artículo 21 de la Ley Fundamental de 1949, que garantiza la legitimidad y el derecho a existir de los partidos, siempre que acepten los principios democráticos de la República. Los autores de la Ley Fundamental intentaron evitar la proliferación de partidos a partir de la cláusula del cinco por ciento, aplicada en su sistema electoral (Mahler, 2019).

La trayectoria del sistema de partidos alemán desde la instauración de la RFA se puede dividir en cuatro periodos.

La **primera fase** comienza en los años inmediatos de la posguerra y se caracterizó por la volatilidad asociada al alto número de partidos. Poco a poco Alemania se convirtió en un sistema de dos partidos y medio, con uno de los dos partidos principales formando Gobierno: la Unión Demócrata Cristiana de Alemania (CDU) y la Unión Social Cristiana de Baviera (CSU), que han actuado como un solo partido CDU/CSU, y el Partido Social Demócrata alemán (SPD).

La CDU y CSU son ambos partidos políticos demócrata-cristianos diferentes, pero que actúan en la misma facción en el Bundestag, por lo que muchas veces su denominación es CDU/CSU. La CDU es un partido de ámbito nacional, mientras que la CSU limita su actividad al estado de Baviera. Ambos se establecieron poco después de la Segunda Guerra Mundial y comparten sus principios conservadores, ligeramente más visibles en la CSU. El Partido Social Demócrata (SPD) tiene su origen en 1860 y es uno de los más antiguos de toda Europa.

Inicialmente este partido fue fundado como un partido obrero y con ideología marxista, pero actualmente ocupa el espacio del centroizquierda. Por su parte, el Partido Democrático Libre (FDP) es una formación de centro liberal creada en 1948 que ha servido de socio de coalición en Gobiernos de derecha y de izquierda. Hasta la fecha los cuatro han permanecido en el escenario político como indiscutibles protagonistas.

El **segundo periodo** está marcado por el ingreso del Partido Verde (B90/Grüne) en el Bundestag en 1983, después de un largo periodo de concentración y estabilidad (Lees, 2012). Hay que tener en cuenta que los Verdes no surgieron como partido político, sino como movimiento social en 1975, y su actividad en aquel primer momento se centró en la presión e influencia en las políticas medioambientales de la época. En 1980 se constituyó como partido político de izquierda con un énfasis en los valores posmaterialistas y ecologistas. Desde 1983 mantiene su representación en el Bundestag.

El **tercer periodo** del sistema de partidos alemán comenzó después de la unificación con la RDA, cuando el Partido del Socialismo Democrático (PDS), que incluía a miembros del partido comunista Partido de la Unidad Socialista de Alemania (SED) de la ex República Democrática Alemana, se unió al sistema de partidos. En este momento el sistema de partidos tenía cinco componentes: la CDU/CSU, el SPD, el FDP, los Verdes y el PDS. En 1998, la formación del primer Gobierno de coalición SPD con los Verdes representó el comienzo de una nueva era en la política alemana y puso fin a dieciséis años de dominio de la CDU/CSU bajo el liderazgo del Canciller Helmut Kohl.

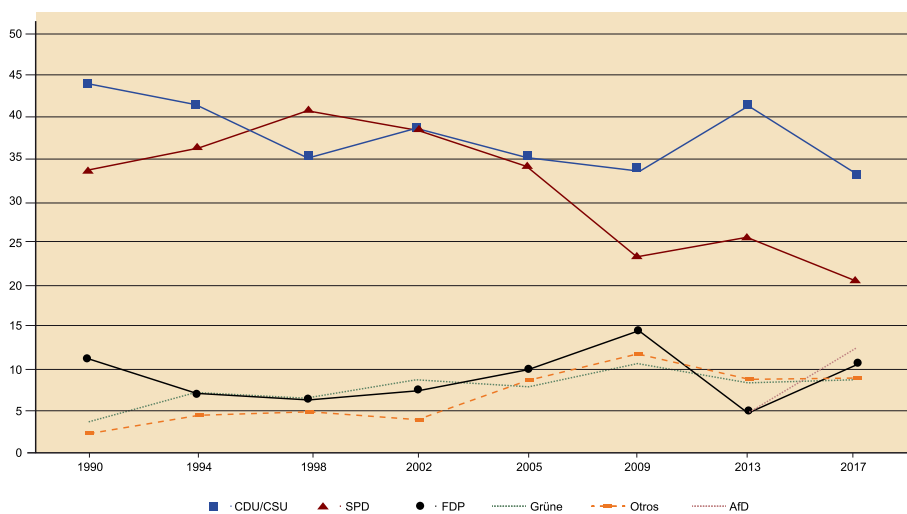
Mientras la competencia se centró en los dos partidos principales, CDU/CSU y SPD, la entrada del Partido Verde en el Gobierno de coalición federal marcó una diferencia cualitativa en la capacidad de gobierno de los partidos más pequeños. Hasta entonces, tan solo el FDP había funcionado como tal. Seis años después, en las elecciones de 2005, la coalición gobernante SPD y los Verdes perdieron su mayoría en el Bundestag, ya que pasaron a tener 273 escaños de los 614. En esos comicios irrumpió con fuerza la formación de izquierda (Die Linke), que obtuvo el 8,7 % de los votos y 22 escaños, con lo cual la coalición opositora de CDU/CSU y FDP tampoco logró la mayoría necesaria. Finalmente, los dos partidos decidieron formar la llamada «gran coalición», CDU/CSU-SPD, bajo la dirección de Angela Merkel (Scarrow, 2012).

El **cuarto periodo** del sistema de partidos comienza en las elecciones de 2009 y se extiende hasta las últimas celebradas en 2017. Durante este tiempo se ha producido un cambio significativo en el comportamiento electoral y por extensión en el sistema de partidos, ahora más plural, donde las fuerzas políticas principales son cada vez más dependientes de los partidos pequeños.

En 2009, la CDU/CSU y el SPD obtuvieron tan solo el 56,8 % de los votos, lo que suponía una pérdida de más de 12 puntos porcentuales en comparación con las elecciones de 2005, y los situaba muy lejos del más del 75 % de los

votos que habían reunido en el pasado (figura 2). Por su parte, los tres partidos más pequeños obtuvieron el 37,2 % de los votos: el FDP ganó un histórico 14,6 %, Die Linke obtuvo 11,9 % y los Verdes recibieron el 10,7. Esta fue la posición más fuerte que habían obtenido juntos los tres partidos más pequeños en el Bundestag. Un hecho que ejerció una presión considerable sobre los dos grandes partidos, especialmente en el SPD, que fue el que sufrió una pérdida más significativa de votos. Por su parte, la CDU/CSU siguió siendo el partido más votado al posicionarse más cerca del centro ideológico, logrando así atraer a votantes socialdemócratas tradicionales, y pudo formar un Gobierno de coalición de centro-derecha con el FDP. Aun así, obtuvo su segundo peor resultado desde 1949, con solo 33,8 % de los votos.

Figura 2. Resultados en las elecciones federales (% votos) (1990-2017)



Fuente: elaboración a partir de www.bundeswahlleiter.de.

Las elecciones federales de 2013 produjeron aún más desequilibrios en el sistema de partidos (Poguntke, 2014). La CDU/CSU obtuvo el 41,5 %, su mejor resultado desde la unificación, y el SPD se recuperó marginalmente de los comienzos del 2009, obteniendo el 25,7 %. Los Verdes recibieron 2,3 puntos porcentuales menos en comparación con las elecciones anteriores. La mayor sorpresa fue la exclusión del FDP del Bundestag por primera vez en la historia, al obtener solo un 4,8 %, con lo que perdió los 93 representantes en la Cámara. En los extremos del espectro político, Die Linke fue el tercer partido más votado, y se alzó como principal fuerza opositora.

Otra novedad relevante fue el resultado obtenido del recién creado Alternativa por Alemania (AfD), un partido de derecha radical, euroescéptico, antiinmigración y nacionalista, que se quedó a las puertas de obtener representación con un 4,7 % de los votos. La literatura ha explicado su éxito por dos razones (Decker, 2014): por un lado, debido al giro programático de la CDU/CSU hacia el centro, encabezado por la Canciller Merkel. Por otro, debido al vacío ideológico de la derecha, que la AfD llenó rápidamente a través de un discurso nacionalista, euroescéptico y una postura muy crítica sobre la política de rescate de los Gobiernos frente a los Estados endeudados de la eurozona. Con su discurso de victimización abogó por la retirada total de Alemania de la

eurozona. En 2015, coincidiendo con la crisis de los refugiados, el partido se estableció como la sexta fuerza política, con representación en muchos Parlamentos estatales.

Las **elecciones de 2017** acentuaron el cambio del sistema de partidos iniciado en 2009 y reconfirmaron la **tendencia a la fragmentación**. El electorado penalizó a los dos partidos principales por decisiones políticas consideradas demasiado centristas. Como muestra la figura 2, ambos partidos sufrieron pérdidas considerables: la CDU/CSU y el SPD obtuvieron 8,5 y 5,2 puntos porcentuales menos, respectivamente, que en 2013. La ganancia electoral se concentró en los partidos pequeños: AfD aumentó 7,9, el FDP, un 5,9, Die Linke, 0,6 y los Verdes, 0,5 puntos porcentuales. Los cuatro alcanzaron el 41,4 % de los votos y 310 escaños. El contexto postelectoral estuvo marcado por las complejas negociaciones para la constitución del Gobierno, entre octubre de 2017 y marzo de 2018. La situación era de alguna manera novedosa y confirmó tres elementos de cambio: una creciente fragmentación, el aumento de la volatilidad electoral resultante de una menor lealtad hacia los partidos tradicionales, y una mayor polarización ideológica fruto de la llegada de la extrema derecha, lo que ha ocasionado la entrada de temas antes ausentes del discurso político dominante.

Si observamos el índice de número efectivo de partidos del sistema de partidos alemán en las elecciones legislativas (NEPe) desde la unificación, el promedio es de aproximadamente 4,3, y a nivel parlamentario (NEPp) es 3,7 (tabla 8). Si utilizamos el índice solo para las elecciones al Bundestag de 2009 y 2013, este es más alto: en 2009, de 5,6 y 4,7, respectivamente, y en las elecciones de 2013, 4,81 y 3,51. Las elecciones de 2017 muestran niveles superiores a toda la etapa, con un 6,2 y 5,6.

Tabla 8. Número efectivo de partidos y volatilidad

	1990	1994	1998	2002	2005	2009	2013	2017
NEPe	3,7	3,7	3,8	3,9	4,5	5,6	4,8	6,2
NEPp	3,2	3,4	3,3	3,4	4,1	4,7	3,5	5,6
Volatilidad total	9	7,55	8,3	6,8	9,2	13,7	16,75	nd

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

Estos cambios en la morfología han ido acompañados de la transformación en las líneas de **competencia partidista**. Tradicionalmente, los partidos alemanes han competido en el eje ideológico y con fronteras bastante delimitadas. Los patrones tradicionales de voto han diferenciado a los partidarios del SPD en el centroizquierda, a los conservadores-cristianos como votantes de la CDU, los liberales como partidarios del FDP, mientras que los electores de izquierda con valores posmaterialistas y ecológicos tenían en el Partido Verde un referente a quien votar. A esta división socioeconómica se une, en los últimos años, una

división de tipo más sociocultural, conservadora o progresista respecto a los valores sociales. De este modo, las divisiones tradicionales se han vuelto más confusas, lo que ha permitido una superposición entre las posiciones con respecto a un papel más importante para el Estado, los derechos de los trabajadores, la ecología, el género, el multiculturalismo, la religión y la identidad nacional. Otro elemento relevante de esta última etapa es la disminución de la división conservadora-socialdemócrata. El giro de centroizquierda de Merkel hacia el ala más pragmática del SPD ha disminuido la división ideológica izquierda-derecha en ambos partidos tradicionales. Esta convergencia ideológica ha hecho menguar el rango ideológico en el centro. Sin embargo, la entrada de partidos extremistas, en la izquierda y derecha, ha provocado un aumento significativo de la polarización ideológica en el sistema de partidos.

9. Multipartidismo en Bélgica y Holanda

9.1. Sistema de partidos, partidos y elecciones en los Países Bajos

Hay dos rasgos indispensables para entender la configuración del sistema de partidos de los Países Bajos. En primer lugar, el país se ha caracterizado por una **segmentación o pilarización** (*verzuiling*) de su sociedad en diferentes subculturas, denominadas pilares, en función de las características religiosas o de clase. Estos pilares desarrollaron durante años sus redes de organizaciones sociales e instituciones políticas, entre ellas sus propios partidos políticos, que encapsularon a los ciudadanos. Históricamente fueron cinco los pilares que dieron lugar a los partidos políticos relevantes en el siglo XX: un pilar católico, dos pilares protestantes, un pilar socialista y uno liberal. El segundo aspecto fundamental para analizar el sistema de partidos tiene que ver con la **cultura del consenso y del acuerdo** propias del país, que implicó durante décadas la tendencia a Gabinetes de coalición de gran tamaño, lo que permitió que múltiples partidos participaran en el Gobierno. Un rasgo que ayudó a la despolitización de temas en conflicto, la tolerancia de las diferencias religiosas y la tendencia a resolver problemas importantes en los acuerdos entre los líderes de los partidos del Gobierno y partidos de la oposición (Deschouwer, 2002).

Desde 1918, **tres grandes familias políticas** han dominado el panorama político holandés: los partidos demócrata-cristianos, el Partido Laborista (PvdA) y el Partido Liberal (VVD). Estos partidos fueron, hasta la década de 1960, los principales actores políticos y, como tal, pueden ser etiquetados como «partidos pilares», porque de algún modo organizaron los segmentos subculturales en la sociedad holandesa durante años. A partir de esta etapa comenzó un proceso de *depilarización* y, como consecuencia, una mayor dificultad de los partidos para representar dichos grupos sociales y para movilizar a los votantes a partir de las identidades compartidas en el pilar correspondiente. Como documentaba Andeweg (1999), aproximadamente el 70 % de cada subcultura votaba a su partido en la década de los años cincuenta, mientras que tan solo el 45 % lo hizo en la década de los años noventa.

Los **partidos demócrata-cristianos** mantuvieron la mayoría en el Parlamento hasta las elecciones de 1967. Católicos, protestantes y protestantes ortodoxos tuvieron durante parte del siglo XX su propio partido político: el Partido Popular Católico (KVP), la Unión Histórica Cristiana (CHU) y el Partido Antirrevolucionario (ARP), respectivamente. Entre 1918 y 1977, al menos uno de ellos formó Gobierno, bien con los socialdemócratas o con los liberales. Sin embargo, debido al proceso de secularización de la sociedad, fueron perdiendo gran parte de su apoyo entre 1967 y 1972. Los tres partidos demócrata-cristianos se fusionaron en 1977 para formar la Llamada Demócrata-Cristiana (CDA).

El legislador mediano

El legislador mediano es aquel que se encuentra ubicado en el centro del espectro y que divide la legislatura en dos mitades. De este modo, se necesitará su apoyo para conformar las mayorías en el Legislativo.

En la actualidad este partido tiene una agenda de centroderecha sobre temas económicos y defiende políticas conservadoras sobre temas morales. Debido a su posición centrista en cuestiones económicas, el CDA fue el partido del legislador mediano entre 1977 y 2006 y formó parte de los Gobiernos entre 1977 y 1994.

Durante la mayor parte del periodo de posguerra, el **Partido Laborista (PvdA)** fue también una de las primeras fuerzas políticas. Entre 1946 y 1989, gobernó en la mitad de los Gobiernos. Este partido mantiene en la actualidad posiciones de centroizquierda en asuntos económicos y posiciones progresistas en las cuestiones morales. Por su parte, el **Partido Liberal (VVD)** ha sido la tercera fuerza política en votos, con lo que ha logrado aumentar su base electoral del 8 al 15 % entre 1948 y 1989. Este partido se opone a la intervención del Gobierno en cuestiones económicas y morales.

Además de estas tres familias políticas principales, podemos destacar la actividad del partido social-liberal Demócratas 66 (D66), que mantiene posturas progresistas sobre asuntos morales y de reforma democrática, pero se ubica a la derecha del Partido Socialdemócrata en cuestiones económicas. Asimismo, se encuentran varios pequeños partidos de izquierda socialdemócrata que se unieron en las elecciones de 1989 para formar Izquierda Verde (GL); y, finalmente, una serie de pequeños partidos protestantes fundamentalistas a la derecha de los demócrata-cristianos, como la Liga Política Reformada (GPV) y la Federación Política Reformada (RPF), que se fusionaron en el año 2000 para formar la Unión Cristiana (CU) (López Sánchez, 2013), o el Partido Político Reformado (SGP).

En términos electorales, el panorama partidista en los Países Bajos fue bastante estable y predecible durante décadas. Los resultados electorales entre 1919 y 1986 no afectaron a la estructura básica del sistema, en el que los demócrata-cristianos gobernaron con frecuencia. Fue una etapa con una volatilidad promedio baja y niveles de fragmentación limitados.

A partir de 1989, el sistema de partidos entra en una fase más inestable, donde entran y salen partidos del panorama político y es cada vez más difícil para los partidos tradicionales mantener su hegemonía.

Tabla 9. Resultados electorales (votos y escaños) en la Cámara de Representantes de los Estados Generales de los Países Bajos (1963-2017)

		CDA	ARP	CHU	KPV	PvdA	VVD	D66	GL	SP	PVV	CU	SGP	Otros
1963	Votos		8,7	8,6	31,9	28	10,3						2,3	12,5
	Escaños		13	13	50	43	16						3	8

En la categoría de otros se incluyen los siguientes partidos con representación: 1963 BP (Partido Agrario) (3), CPN (Partido Comunista) (4), GPV (Unión Política Reformada) (1), PSP (Partido Pacifista Socialista) (4). En 1967, BP (7), CPN (5), GPV (1), PSP (4). En 1971, BP (1), CPN (6), D's70 (Socialistas Demócratas) (8), GPV (2), NMP (Partido de la Clase Media) (2), PPR (Partido Radical) (2), PSP (2). En 1972, BP (3), CPN (7), D's70 (6), GPV (2), PPR (7), PSP (2), RKPN (Partido Católico Romano) (1). En 1977 BP (1), CPN (2), D's70 (1), GPV (1), PPR (2), PSP (1). En 1981, CPN (3), GPV (1), PPR (3), PSP (3), RPF (Federación Política Reformada) (2). En 1982, CP (1), CPN (3), EVP (1), GPV (1), PPR (2), PSP (3), RPF (2). En 1986, GPV (1), PPR (2), PSPS (1) y RPF (1). En 1989 RPF (1), GPV (2) y CD (1). En 1994, RPF (3), CD (3), GPV (2), AOV (6) y US5+ (1). En 1998 FPF (3), GPV (2). En 2002, LN (2), LPP (26). En 2003, LPP (8). En 2006: PvdD (2). En 2010, PvdD (2). En 2012 PvdD (2), 50+ (2). En 2017, PvdV (2), DENK (3), 50+ (4), FvD (2).

Fuente: elaboración propia a partir de Adams Carr Archive y www.Kiesraad.nl.

		CDA	ARP	CHU	KPV	PvdA	VVD	D66	GL	SP	PVV	CU	SGP	Otros
1967	Votos Escaños		9,9 15	8,1 12	26,5 42	23,6 37	10,7 17	4,5 7					2,0 3	16,7 21
1971	Votos Escaños		8,6 13	6,3 1	21,8 35	24,6 39	10,3 16	6,8 11					3,0 3	21,6 14
1972	Votos Escaños		8,8 14	4,8 7	17,7 27	27,3 43	14,4 22	4,2 6					2,2 3	22,8 17
1977	Votos Escaños	31,9 49				33,8 53	17,9 28	5,4 8					2,1 3	11,1 8
1981	Votos Escaños	30,8 48				28,3 44	17,3 26	11,1 17					2,0 3	12,5 10
1982	Votos Escaños	29,4 45				30,4 47	23,1 36	4,3 6					1,9 3	12,8 10
1986	Votos Escaños	34,6 54				33,3 52	17,4 27	6,1 9		0,4 0			1,7 3	8,2 5
1989	Votos Escaños	35,3 54				31,9 49	14,6 22	7,9 12	4,1 6	0,4 0			1,9 3	5,8 4
1994	Votos Escaños	22,2 34				24 37	20 31	15,5 24	3,5 5	1,3 2			1,7 2	13,5 7
1998	Votos Escaños	18,4 29				29,1 45	24,7 38	9,0 24	7,1 11	3,5 5			1,8 3	8,3 8
2002	Votos Escaños	27,9 43				15,1 23	15,4 24	5,1 7	6,9 10	5,9 9		2,5 4	1,7 2	19,5 28
2003	Votos Escaños	28,6 44				27,3 42	17,9 28	4,1 6	5,1 8	6,3 9		2,1 3	1,72 2	6,88 8
2006	Votos Escaños	26,5 41				21,2 33	14,7 22	1,9 3	4,6 7	16,6 25	5,89 9	3,9 6	1,6 2	3,11 2
2010	Votos Escaños	13,6 21				19,6 30	20,49 31	6,9 10	6,7 10	9,8 15	15,45 24	3,2 5	1,6 2	2,66 2
2012	Votos Escaños	8,5 13				24,8 38	26,6 41	8,0 12	2,3 4	9,7 15	10,08 15	3,1 5	2,1 3	4,82 4
2017	Votos Escaños	12,4 19				5,7 9	21,3 33	12,2 19	9,1 14	9,1 14	13,1 20	3,4 5	2,1 3	11,6 11

En la categoría de otros se incluyen los siguientes partidos con representación: 1963 BP (Partido Agrario) (3), CPN (Partido Comunista) (4), GPV (Unión Política Reformada) (1), PSP (Partido Pacifista Socialista) (4). En 1967, BP (7), CPN (5), GPV (1), PSP (4). En 1971, BP (1), CPN (6), D's70 (Socialistas Demócratas) (8), GPV (2), NMP (Partido de la Clase Media) (2), PPR (Partido Radical) (2), PSP (2). En 1972, BP (3), CPN (7), D's70 (6), GPV (2), PPR (7), PSP (2), RKPN (Partido Católico Romano) (1). En 1977 BP (1), CPN (2), D's70 (1), GPV (1), PPR (2), PSP (1). En 1981, CPN (3), GPV (1), PPR (3), PSP (3), RPF (Federación Política Reformada) (2). En 1982, CP (1), CPN (3), EVP (1), GPV (1), PPR (2), PSP (3), RPF (2). En 1986, GPV (1), PPR (2), PSPS (1) y RPF (1). En 1989 RPF (1), GPV (2) y CD (1). En 1994, RPF (3), CD (3), GPV (2), AOV (6) y US5+ (1). En 1998 FPF (3), GPV (2). En 2002, LN (2), LPP (26). En 2003, LPP (8). En 2006: PvdD (2). En 2010, PvdD (2). En 2012 PvdD (2), 50+ (2). En 2017, PvdV (2), DENK (3), 50+ (4), FvD (2).

Fuente: elaboración propia a partir de Adams Carr Archive y www.Kiesraad.nl.

La tabla 9 muestra cómo ha disminuido la proporción de votos de los tres principales partidos (CDA, VVD, PvdA) en casi todas las elecciones entre 1989 y 2017. Entre 1918 y 1986, estos partidos (o sus predecesores) obtuvieron el 88 % de los votos. En 2017, esto fue solo el 41 %. En la actualidad, el sistema de partidos holandés es mucho más competitivo, ya que ninguno de los grandes

partidos tiene asegurado el apoyo electoral, lo que ha generado no solo unas negociaciones más largas e intensas para formar las coaliciones de gobierno, sino también mayor incertidumbre en cuanto a la duración de los Gabinetes.

Las elecciones de 1994 constituyeron un punto de inflexión en este sentido. En estos comicios, los gobernantes demócrata-cristianos y socialdemócratas sufrieron considerables pérdidas en votos y escaños en una de las elecciones más volátiles en Europa occidental hasta ese momento (Mair, 2008). Si bien los liberales (VVD) y los Demócratas 66 lograron buenos resultados, el éxito fue especialmente llamativo para dos partidos recién creados que representaban intereses de pensionistas: la Liga General de Mayores (AOV) y la Unión 55+ (U55+). Los extremos ideológicos lograron también representación: en la izquierda, el Partido Socialista (SP) y en la derecha, el Centro Democrático (CD), un partido antiinmigración y nacionalista que había ganado un escaño en el Parlamento en 1989 y triplicó su representación. Las elecciones de 1998 representaron un retorno a la normalidad, ya que todos estos partidos, excepto el SP, desaparecieron del Parlamento.

La Lista Pim Fortuyn (LPF), un partido populista de extrema derecha cumplió un papel clave en la reconfiguración del panorama político en las elecciones de 2002. Entró en el Parlamento con un 17 % de los votos, politizando nuevos temas, como el islam, la inmigración, la integración cívica y la identidad nacional (Pellikaan y otros, 2007). Las elecciones de 2003 representaron otra vuelta a la normalidad: los dos partidos más grandes fueron nuevamente los demócrata-cristianos (CDA) y los socialdemócratas (PvdA). El LPF perdió casi dos tercios de sus escaños en 2003, debido a conflictos internos, y no sobrevivió en las siguientes elecciones, aunque el espacio político que había creado en la extrema derecha fue ocupado en 2006 por el también populista de derecha radical y euroescéptico Partido por la Libertad (PVV). Mientras tanto, en el otro lado del espectro ideológico el SP, que había tenido una entrada en el sistema mucho más modesta, aumentó considerablemente sus votos y escaños en 2006. Ese año ingresó también en la Cámara con dos escaños el Partido por los Animales (PvdD).

En elecciones anticipadas de 2010, el Partido Liberal (VVD) alcanzó el primer lugar, con 31 escaños, seguido del PvdA, con 30, mientras que el extremista PVV ascendió al tercer puesto en votos y escaños. El Partido Liberal encabezó un Gobierno por primera vez en casi un siglo junto al CDA y el apoyo parlamentario del PVV. Sin embargo, este acuerdo no fue duradero y fracasó ante la negativa del PVV de apoyar recortes en el gasto público, forzando la dimisión del Gabinete. El liderazgo de los liberales se confirmó en las elecciones adelantadas de 2012, en las que fueron la primera fuerza política y encabezaron el Gobierno de coalición con los socialdemócratas. En estos comicios logró por primera vez representación otro partido representante de los intereses de los pensionistas, 50Plus.

En las elecciones de 2017 la coalición gobernante liberal-laborista fue derrotada, al perder casi el 50 % de sus escaños, aunque los liberales siguieron siendo primera fuerza política. El radical PVV, a pesar de las buenas perspectivas que le otorgaban las encuestas, se quedó en segundo lugar, con 20 representantes. El PvdA tan solo pudo retener una cuarta parte de los escaños en la Cámara Baja y no ganó en ningún municipio. Por su parte, el CDA y D66 empataron en escaños. Dos nuevos partidos de perfiles muy distintos ingresaron al Parlamento: el populista de derecha radical y euroescéptico Foro para la Democracia (FvD) y el partido defensor del multiculturalismo y de los derechos de las minorías DENK, que se formó por dos exparlamentarios del Partido Socialdemócrata. Tras un largo proceso de negociación del Gobierno de coalición, en el que se hizo explícita la negativa a incluir al PVV, los liberales llegaron a un acuerdo de gobierno con D66, CDA y CU, contando con una exigua mayoría de 76 diputados en la Cámara Baja.

Tabla 10. NEP electoral y parlamentario y volatilidad (1977-2017)

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

Fuente: elaboración propia a partir de Michael Gallagher (2017). «Election indices dataset» [en línea]. Y Peter Mair (2008). «Electoral Volatility and the Dutch Party System: A Comparative Perspective». *Acta Política* (vol. 43, núms. 2-3, págs. 235-253).

Tal y como muestra la tabla 10, el formato del sistema de partidos de los Países Bajos ha cambiado en los últimos años. En la década de los años ochenta, tres partidos eran los principales protagonistas en el Legislativo y eran los encargados de conformar las coaliciones de gobierno. Si bien la presencia de partidos pequeños ha sido frecuente, en parte gracias a la proporcionalidad del sistema electoral, lo cierto es que partir de 1994 se observa una tendencia a la baja de los dos partidos más grandes, CDA y PvdA, al tiempo que los partidos de menor tamaño y los nuevos han mantenido su representación. El resultado es el aumento sostenido del número efectivo de partidos y de la volatilidad, que llega a su máximo en 2017 con 8,1 partidos efectivos y más de 25 puntos en la volatilidad, dado que casi todos los partidos pequeños y medianos se beneficiaron de la pérdida de la coalición liberal-laborista.

La **estructuración de la competencia partidista** también se ha visto modificada en los últimos años. Tradicionalmente, el sistema de partidos holandés se caracterizaba por dos líneas de conflicto, una **dimensión económica** que ha diferenciado a la izquierda de la derecha, y una de **carácter cultural** que separaba a los partidos religiosos y seculares en temas como el papel de la religión, la eutanasia, el aborto y el matrimonio entre personas del mismo sexo (De Vries y otros, 2013). La entrada de LFP en 2002 significó la politización de nuevos temas y desde entonces la dimensión cultural se renovó, añadiendo a

La dimensión europea

Por ejemplo, los partidos más tradicionales (CDA, D66, PvdA y VVD) han tomado siempre una actitud favorable a la integración europea, mientras que el SP, PVV y los pequeños partidos cristianos han manifestado posiciones más euroescépticas.

los viejos temas cuestiones algo más conflictivas en la sociedad holandesa, como la actitud hacia la inmigración o el multiculturalismo. En el terreno de los partidos, la nueva dimensión cultural y la dimensión económica de izquierda-derecha están estrechamente relacionadas: CDA, VVD, LPF y PVV se oponen a las políticas económicas igualitarias y quieren limitar la inmigración. En el lado de la izquierda, el PvdA, SP y GL favorecen las políticas económicas igualitarias y están más abiertos a la inmigración, en particular a la entrada de refugiados. Al tiempo que la nueva dimensión cultural ha adquirido relevancia, la antigua dimensión cultural ha ido perdiendo peso en la competición partidista después de la adopción de proyectos morales progresistas por parte de los Gabinetes socialdemócratas y liberales. Por último, además de la nueva y antigua dimensión cultural y económica, la **dimensión europea** está cada vez más presente en la estructuración del comportamiento electoral y la competencia de los partidos en el país (Otjes, 2016). A este respecto, el referéndum sobre el Tratado Constitucional Europeo de 2005, que arrojó un resultado negativo, y la posterior ratificación del Tratado de Lisboa agregaron la politización de la integración de la UE como una línea de conflicto más sobre la que los partidos han exhibido posiciones enfrentadas.

9.2. El multipartidismo de Bélgica

Bélgica ha experimentado en los últimos cuarenta años una intensa transformación territorial y política, que se trasladó al ámbito partidista. Los persistentes conflictos lingüísticos y comunitarios entre flamencos y valones, junto con las diferentes reformas estatales, otorgaron progresivamente un mayor poder a los Gobiernos subnacionales. Como consecuencia, las elecciones y los Gobiernos de regiones y comunidades se convirtieron en un escenario más de estrategia partidista, lo que a la larga ejerció un impacto en el sistema a nivel nacional. En este sentido, la primera característica fundamental es que hoy en Bélgica no hay uno, sino **dos sistemas de partidos**, el **flamenco** y el **valón**, que están concentrados territorialmente y, por lo tanto, nunca compiten entre sí. Con la excepción de algunos pequeños partidos unionistas, esto significa que no hay partidos nacionales en Bélgica. Bruselas sigue siendo el único territorio del país donde compiten los partidos de habla flamenca y francesa.

Otro rasgo fundamental para entender la configuración de su sistema de partidos tiene que ver con un rasgo característico en la cultura política belga, que veíamos también en los Países Bajos, y es la *pilarización*. Históricamente, la sociedad se separó en grupos o pilares verticales organizados o *zuilen*. Cada uno de ellos contaba con sus instituciones sociales y organizaciones, lo que incluía a los partidos políticos. Los dos pilares principales en el país fueron el católico y el socialista, junto con el pilar liberal, de menor relevancia. El pilar católico durante años aglutinó a los votantes en torno a los partidos demócrata-cristianos, que participaron en casi todos los Gobiernos entre 1945 y 1999 y proporcionaron al Primer ministro en la mayoría de ellos. Algo similar sucedió con el pilar socialista. No obstante, la creciente secularización de la sociedad belga, junto con la creciente importancia del clivaje lingüístico,

ha debilitado la importancia de los pilares a lo largo de las últimas décadas. En 1961, los partidos representantes de los pilares obtuvieron el 91 % de los votos; a partir de entonces, este porcentaje ha ido cayendo progresivamente (Deschouwer, 2002).

La evolución longitudinal del sistema de partidos es bastante compleja, especialmente después de la división lingüística de los partidos tradicionales en los años sesenta y setenta. A ello se suman las constantes modificaciones del sistema electoral y el cambio en la oferta partidista, por lo que observamos bastante fluidez durante los últimos cuarenta años. En todo caso, es preciso diferenciar dos tipos de partidos. El primero se refiere a los llamados «**partidos hermanos**». Antes de la década de 1970, los tres partidos principales (demócrata-cristianos, socialistas y liberales) mostraban una estructura nacional. Habían nacido en un momento en el que Bélgica era un país unitario, pero estos partidos se adaptaron gradualmente a la estructura institucional, primero regionalizada y, más tarde, federal, del país. A pesar de la división en partidos independientes y dada su historia común y cercanía ideológica, los partidos siguieron colaborando. Es más, los resultados electorales durante los años siguientes fueron muy similares; es decir, ganaban o perdían las elecciones y participaban en los Gobiernos o eran oposición de manera bastante simétrica. Esta peculiaridad se fue diluyendo con el paso del tiempo, dado el aumento de las diferencias entre los partidos en términos estratégicos, organizacionales, en su plataforma programática o en la participación en el Gabinete.

El segundo grupo de partidos es el de los **partidos regionalistas**, que surgieron en cada región del país. Son de diferente tipo, existiendo los partidos regionalistas proteccionistas (como DéFI, en la región de Bruselas), los partidos regionalistas autonomistas (como ProDG, en la comunidad de habla alemana) o los partidos secesionistas (como el Bloque Flamenco, VB, en la región flamenca). Su éxito electoral desde la década de 1960 les facilitó no solo alcanzar importantes cotas de representación parlamentaria, sino también participar en los Gobiernos regionales y nacionales.

La división histórica del sistema de partidos belga evolucionó durante varias etapas (De Winter, 2010). En una primera fase aumentó la presencia de los partidos regionales como resultado de la creciente división lingüístico-cultural entre los belgas flamencos y francófonos. Así, apareció el Volksunie (VU) en Flandes, el Rassemblement Walloon (RW) en Valonia y el Fronte Démocratique des Francophones (FDF) en la región de Bruselas. En una segunda fase, entre 1968-1972 y 1978, se produjo la división en los tres partidos principales, los cristiano-demócratas, los liberales y los socialistas en líneas lingüísticas. En esta etapa, el resto de los partidos relevantes eran los partidos regionalistas cuya actividad se focalizaba en una de las regiones. Tan solo el partido comunista y algunos movimientos políticos efímeros, como la Unión Democrática para

el Respeto al Trabajo (UDRT-RAD), podrían considerarse partidos nacionales. Como resultado de la división del sistema de partidos, el número de partidos representados en el Parlamento aumentó extraordinariamente.

A fines de la década de 1970, el sistema multipartidista belga se expandió nuevamente con la aparición del partido nacionalista, antiinmigrante y conservador, el Bloque Flamenco (VB); el partido de extrema derecha francófono Frente Nacional y el partido Poujadista (UDRT/RAD). Otros partidos que surgieron fueron los partidos verdes, AGALEV en Flandes y ECOLO en la parte francófona. Durante la década de los años ochenta, hubo una ligera disminución en el número de partidos cuando los comunistas y otros pequeños partidos perdieron sus escaños. Sin embargo, en 1991 llegaron nuevas formaciones al Parlamento, entre ellos el partido populista libertario Rossem (tabla 11).

Tabla 11. Resultados electorales en Bélgica (1946-1987) (% de votos)

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

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

Los malos resultados electorales en elecciones posteriores de los tres principales partidos regionalistas, la VU en Flandes, el RW en Valonia y el los FDF en Bruselas, obligaron a crear alianzas o fusionarse con los partidos principales. De este modo, la mayoría de los líderes de la VU se unieron a otros partidos como los liberales, los demócrata-cristianos, los socialistas e incluso los Verdes.

La Nueva Alianza Flamenca (N-VA) surgió precisamente de la VU y la unión de los demócrata-cristianos entre 2004 y 2008. En Valonia, el pobre desempeño electoral de la RW empujó a la mayoría de sus líderes a los brazos de los socialistas y liberales. En Bruselas, el FDF aseguró su supervivencia a largo plazo al unirse al partido liberal entre 1992 y 2011. En definitiva, a finales de la década de los años noventa la creación de alianzas entre partidos fue bastante frecuente. Las alianzas fueron diversas en términos de ambición, tamaño o sostenibilidad, pero en general tuvieron bastante éxito. Además, hubo numerosos cambios de nombres y etiquetas partidistas tras la creación de las alianzas.

El sistema de partidos flamenco ha sufrido una importante transformación durante la gran recesión por las derrotas electorales de los tres principales partidos (tabla 12). Los demócrata-cristianos, que una vez dominaron la política belga, obtuvieron sus peores resultados desde la creación del partido en 1936. Algo similar les ha ocurrido a los socialistas, que gradualmente han cedido votos al emergente de izquierda radical (PTB-PvdA) y a los liberales flamencos (VLD). El partido liberal francófono (MR) se mantuvo estable durante los años 2000 y 2010. Pero durante esta etapa el partido regionalista flamenco (N-VA) ha sido el único que ha ganado votos.

Tabla 12. Resultados electorales 1991-2019 (% votos)

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

Fuente: elaboración propia a partir de <http://verkiezingen2019.belgium.be>.

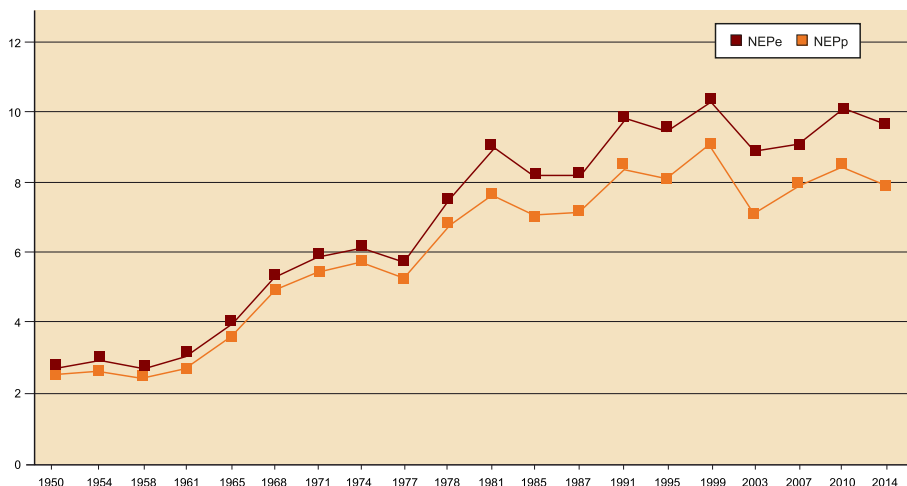
	1991	1995	1999	2003	2007	2010	2014	2019
PTB/PvdA						1,9	3,7	8,6

Fuente: elaboración propia a partir de <http://verkiezingen2019.belgium.be>.

Por otra parte, el declive de los partidos principales allanó el camino para el **surgimiento de nuevas fuerzas políticas** en ambos lados del eje ideológico. Por la izquierda, encontramos el Partido de los Trabajadores Belgas, de izquierda radical (PTB-PvdA), basado en un discurso antisistema y una crítica de la forma en que los partidos socialistas enfrentaron la crisis económica, que desde el 2010 no ha hecho sino mejorar sus resultados. En el lado extremo de la derecha surgió en 2009 el Partido Popular (PP) en Valonia y Lista De Decker (LDD) en Flandes, aunque tuvo más éxito el primero, que logró el 3,1 % de los votos en 2010 y su primer escaño en la Cámara Federal. Estas tendencias están relacionadas con el declive y la desaparición en 2012 de la derecha radical Frente Nacional. Las elecciones celebradas en mayo de 2019 confirman tendencias previas y apuntan a un complejo escenario para formar Gobierno por las victorias de la derecha radical en Flandes (VB) y la izquierda radical en Valonia (PS).

En la actualidad el sistema multipartidista belga se caracteriza por una **fragmentación extrema**. No solo refleja las principales divisiones políticas y sociales que han polarizado y continúan polarizando la sociedad belga; también refleja la aparición de nuevas dimensiones de conflicto y nuevos temas. En las últimas décadas se observan ciertas tendencias que apuntan a la disminución de la importancia de los pilares sociológicos tradicionales y la religión en la sociedad.

Figura 3. Número efectivo de partidos electoral y parlamentario



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

La figura 3 proporciona una fotografía de la evolución del sistema considerando el NEP electoral y parlamentario desde 1950. Esta transformación del sistema de partidos se debe a tres olas de cambio desde la década de 1960 (De

Winter y otros, 2006). Primero, la aparición de partidos regionalistas en cada una de las tres regiones principales del país. En segundo lugar, la división de los partidos nacionales en las ramas flamenca y francófona, que hizo duplicar el número de partidos entre finales de los años sesenta y mediados de los setenta. La tercera ola se caracterizó por la creación y el surgimiento de nuevos partidos a fines de la década de 1970: los partidos verdes (AGALEV y ECOLO) y los partidos de extrema derecha (VB y FN) en las regiones valona y flamenca, así como el partido UDRT-RAD. Los niveles de fragmentación se mantuvieron altos y estables desde principios de la década de 1990. Sin embargo, a mediados de la década de 2000 se produjo una disminución de la fragmentación como consecuencia de las alianzas de partidos, entre ellas: el CD&V y el N-VA, el Partido Reformista Liberal (PRL), el Movimiento por el Cambio (MCC) y el Frente Democrático Francófono (FDF), o la alianza entre el VLD y el liberal francófono Vivant. Las crisis financiera y económica crearon las condiciones para el éxito gradual de la derecha radical populista y la izquierda radical, y también impulsó el éxito del regionalista N-VA, que avanzó un programa económico neoliberal. Este triunfo fue paralelo al declive de los partidos tradicionales.

En cuanto a los patrones de estructuración de la **competencia partidista**, Bélgica es de los pocos países en los que tres de los cuatro clivajes identificados por Lipset y Rokkan (1967) han dado lugar a los partidos relevantes del sistema. Los tres partidos principales, cristiano-demócratas, socialistas y liberales, se originaron en las divisiones de la Iglesia-Estado y propietarios-trabajadores, mientras que las otras dos divisiones (urbano-rural y centro-periferia) también alentaron la creación de partidos exitosos. El dominio de la Iglesia católica se tradujo en el nacimiento de un partido católico que gobernó Bélgica antes de la Segunda Guerra Mundial. Después de la guerra, los partidos católicos siguieron siendo la mayor fuerza política, aunque la secularización gradual de la sociedad llevó a estos partidos a reclamar su independencia de la Iglesia y a adaptar su estructura y sus plataformas programáticas. Es el caso, por ejemplo, del Centro Humanista Democrático (CDH), que eliminó la referencia a la religión en su denominación.

La división izquierda-derecha tuvo dos referentes surgidos a partir de los movimientos de trabajadores y sindicatos: el Partido Socialista y el Partido Comunista. Ambos tuvieron bastante éxito electoral y participaron en varios Gobiernos, pero los comunistas perdieron presencia tras la Segunda Guerra Mundial y desaparecieron del Parlamento entre 1985 y 2014. En la actualidad la izquierda está representada por el Partido Socialista Flamenco (SP/sp.a), el Partido Socialista de habla francesa (PS) y el PTB-PvdA, la izquierda radical que ingresó en el Parlamento tras las elecciones de 2014. En el otro lado del espectro ideológico encontramos a los liberales: Liberales y Demócratas Flamencos Abiertos (OpenVld) y el Movimiento de Reforma (MR). También han surgido partidos ultraliberales (UDRT-RAD, Vivant, LDD, LiDé), pero en su mayoría han sido efímeros.

La división centro-periferia se manifestó claramente en el conflicto lingüístico y tiene sus raíces en el movimiento flamenco (De Winter, 2010). El primero de los partidos exitosos fue el partido VU. El secesionista radical de derecha VB salió de sus filas en la década de 1970 y su declive provocó una división en 2001 en varios partidos, como el N-VA y el Spirit. Hubo también presencia de partidos regionalistas en otras zonas del país: RW en Valonia, FDF reconvertido en DéFI en Bruselas y el Partido de los Belgas de Habla Alemana (PDB) en la comunidad de habla alemana.

Las últimas décadas del siglo XX han sido testigos del declive y la desaparición en algunos casos de varios partidos regionalistas. Esto se debió principalmente a su éxito político en la regionalización y federalización del país, como también a la estrategia de los partidos mayoritarios para apoyar ciertas demandas de los partidos regionalistas e incluso conformar alianzas electorales (Van Haute y Pilet, 2006). Sin embargo, tras las crisis políticas entre 2007 y 2011 se observa una nueva etapa exitosa de estos partidos. En 2014, N-VA y ProDG se convirtieron en los partidos más grandes en Flandes y en la comunidad de habla alemana, respectivamente, mientras que DéFI logró integrar el Gabinete regional de Bruselas y decidió competir en Valonia para las elecciones de 2018 y 2019. La dimensión materialismo-posmaterialismo también ha tenido su traducción en la competencia partidista y ha dado origen a nuevos partidos, como los partidos verdes en los años ochenta (ECOLO en la zona francófona, AGALEV-Groen en la flamenca). Por su parte, también hay expresiones de la derecha populista radical que enfatizan la importancia de la ley y el orden y la oposición a la migración. Aquí encontramos a los extintos VB y el FN, así como partidos más recientes, como el Partido Popular (PP).

10. A modo de conclusión: parlamentarismo, multipartidismo y coaliciones en los casos analizados

En este módulo nos hemos familiarizado con los procesos históricos, el diseño institucional y el funcionamiento de tres regímenes parlamentarios de gran interés para los estudiosos de las instituciones políticas.

En el caso alemán se ha analizado el modo en que se ha configurado uno de los sistemas políticos con más poder dentro de la Unión Europea. **Alemania** ofrece la oportunidad de conocer los profundos cambios que en menos de un siglo ha experimentado el sistema político hasta llegar a su actual configuración. Al respecto, se han explicado algunos elementos que han recabado gran atención entre los estudiosos, como son su sistema electoral, que combina el principio mayoritario y el proporcional, o la organización de su federalismo, tomado como modelo para otros sistemas políticos. Además, se han precisado los contornos de la figura del Jefe del Estado y del Canciller en un modelo de república parlamentaria. Junto a estas cuestiones, se ha abordado la evolución del sistema de partidos alemán y los principales partidos que conforman una situación de multipartidismo moderado y de tendencia a las coaliciones de gobierno.

Por su parte, en el estudio de los sistemas políticos de los **Países Bajos y Bélgica** se han planteado las diferencias y similitudes de diseño institucional de dos países vecinos con un pasado común y con sendas monarquías parlamentarias. Desde la perspectiva de España, llama la atención el modo como se conforman los Gobiernos en una situación de multipartidismo muy acentuado. Asimismo, se ha analizado la organización territorial de ambos países. A este respecto, se ha dedicado mucha atención a la configuración del federalismo belga y a los retos a los que se enfrenta. Además, la atención se ha detenido en sus sistemas electorales, que son de los más proporcionales del mundo y en los efectos sobre la configuración de sus sistemas de partidos.

Bibliografía

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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