

EL SISTEMA ELECTORAL DE BÉLGICA Y SUS REFORMAS ELECTORALES*

CARLOS FERNÁNDEZ-ESQUER

*Investigador predoctoral FPI-UAM
Universidad Autónoma de Madrid*

TRC, núm. 45, 2020, pp. 503-532
ISSN 1139-5583

SUMARIO

I. Introducción. II. El complejo modelo federal belga: bipolar, centrífugo y consociacional. III. El sistema electoral de la Cámara de Representantes. 1. El sistema electoral de la Cámara de Representantes entre 1899 y 2002. 2. La reforma del sistema electoral de la Cámara de Representantes de 2002. a) La reforma electoral de 2002: contexto y justificación. b) *La «provincialización» del mapa electoral y la supresión del segundo «tier».* c) El establecimiento de la barrera electoral del cinco por ciento. d) La reducción a la mitad del peso del voto de lista: especial referencia a la dimensión intrapartidista del sistema electoral de la Cámara de Representantes. 3. La división de la controvertida circunscripción de Bruselas-Halle-Vilvoorde. IV. Consideraciones finales.

“Even the price of milk takes on a linguistic coloration in this country”
Léo Tindemans (Primer Ministro de Bélgica entre 1974 y 1978)

* El presente artículo es fruto del trabajo llevado a cabo en el marco de una estancia de investigación realizada en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Libre de Bruselas (ULB) entre mayo y julio de 2018, que fue financiada por el programa de Ayudas para Formación del Personal Investigador de la UAM (FPI-UAM). Quiero agradecer al profesor Jean-Benoit Pilet su hospitalidad y sus valiosas enseñanzas sobre el sistema político de Bélgica en general y sobre los sistemas electorales belgas y sus reformas en particular.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo aborda el estudio del sistema electoral belga. Concretamente, se analiza el diseño, evolución y principales procesos de reforma del sistema electoral de la Cámara de Representantes¹.

El interés de Bélgica como caso de estudio se justifica al menos por dos motivos. En primer lugar, porque desde el punto de vista del estudio de los Estados compuestos, se trata de un país que en pocas décadas ha evolucionado desde una forma unitaria a una federal de un modo ciertamente peculiar. A partir de los años 60 y 70 del siglo xx, Bélgica experimentó un intenso proceso de descentralización política y administrativa, como resultado de las fuertes tensiones centrífugas existentes entre los dos grandes grupos etnolingüísticos del país: los flamencos (neerlandófonos) y los valones (francófonos). Este proceso de descentralización representa un supuesto único en perspectiva comparada, pues ha dado lugar a dos entidades federadas diferenciadas: las Comunidades lingüísticas y las Regiones. Además, esta transformación se ha desarrollado dentro de un sistema político con una sociedad profundamente dividida y políticamente segmentada². Por todo ello, resulta relevante analizar la influencia que el *cleavage* etnolingüístico y la forma de organización territorial han podido desplegar sobre el diseño y evolución del sistema electoral belga.

El segundo motivo que justifica la selección de Bélgica como caso de estudio tiene que ver con el tipo de sistema electoral existente en el país y su trayectoria. Hay que recordar que Bélgica fue el primer país europeo en introducir la representación proporcional. Además, su sistema electoral se ha caracterizado por la

1 El artículo centra su atención en la Cámara de Representantes, y no en el Senado, debido a la mayor importancia de aquélla en el actual sistema político belga. Por lo que respecta al Senado, cabe señalar que, tras la *Sexta reforma del Estado* de 2011, la Cámara Alta belga ha dejado de ser una asamblea de diputados elegidos directamente, para estar compuesta por un total de 60 senadores elegidos de forma indirecta: 50 senadores son representantes de los parlamentos de las Regiones o las Comunidades lingüísticas, mientras que los 10 senadores restantes son cooptados por los partidos proporcionalmente en función de los resultados de las elecciones a nivel federal. Además, la reciente reforma del Senado ha supuesto también una transformación de calado en el estatus del Senado dentro del esquema bicameral belga. Así, el Senado ha experimentado una reducción drástica de sus poderes legislativos, convirtiéndose en una institución de carácter no permanente cuyo pleno se reúne tan solo ocho veces al año. El resultado es el de un Senado sin apenas trabajo legislativo, cuyo papel se limita casi exclusivamente a asuntos institucionales como el estudio de las revisiones constitucionales o la adopción de leyes de mayoría especial. Para más información sobre el Senado y su sistema electoral, véase DANDROY, R. / DODEIGNE, J. / REUCHAMPS, M. / VANDELEENE, A., «The New Belgian Senate. A (Dis)Continued Evolution of Federalism in Belgium?», *Representation*, nº 51(3), 2015, pp. 327-339; MASTROMARINO, A., «Modificaciones constitucionales en Bélgica: La Sixième réforme de l'Etat: un proceso en marcha», *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, nº 22, 2015, pp. 64-93; GOOSSENS, J., «Electoral Reforms in Belgium's Sixth State Reform: Historic Split of Electoral Constituency BNH, Reform of the Senate, and Coincident Elections», *Election Law Journal*, nº 16(2), 2017, pp. 316-324.

2 DESCHOUWER, K., *The politics of Belgium: Governing a divided society* (2ª ed.), Palgrave, Basingstoke, 2012; ARWINE, A. / MAYER, L., «Belgium: The Politics of Extreme Segmentation», en ARWINE, A. / MAYER, L. (Eds.), *The Changing Basis of Political Conflict in Advanced Western Democracies: The Politics of Identity in the United States, the Netherlands, and Belgium*, Palgrave, Basingstoke, 2013.

continuidad de sus componentes básicos a lo largo del siglo XX, erigiéndose en un ejemplo de estabilidad en materia electoral. Sin embargo, con el cambio de siglo, el gobierno de coalición liderado por el liberal Guy Verhofstadt, en un intento de «devolver al ciudadano al centro del proceso político», hizo hincapié en las reformas institucionales y situó el debate sobre las reformas electorales en el primer plano de la agenda política del país. Desde entonces, se han producido algunas reformas electorales relevantes en el nivel nacional. Esta situación contradice una de las principales conclusiones en los estudios sobre sistemas electorales, la cual apunta a que las reformas electorales son algo excepcional en las democracias establecidas³. Sucede que aquellos partidos con capacidad para modificar las reglas electorales son, en principio, los principales interesados en que el *cambio* no acontezca. Así las cosas, procede estudiar las circunstancias, debates y factores desencadenantes de estos infrecuentes procesos reformistas.

Lo cierto es que apenas existen estudios sobre los sistemas electorales en Bélgica, a excepción de una reciente obra colectiva en francés que examina los sistemas electorales belgas desde disciplinas tan distintas como el derecho, la ciencia política, la sociología, la historia o la geografía⁴. Y por lo que respecta a las reformas electorales, sólo cabe destacar el importante trabajo de Jean-Benoit Pilet fruto de su tesis doctoral, en el que el autor estudió los debates sobre tres propuestas de reforma electoral planteadas a nivel nacional entre 1991 y 2006: la sustitución del sistema proporcional por uno mayoritario; la elección directa de los alcaldes; y la reducción de la influencia del voto de lista sobre el orden final de los candidatos⁵. Sin embargo, no existe hasta la fecha un trabajo que estudie de forma sistemática los procesos de reforma electoral que se han materializado efectivamente en el nivel nacional de Bélgica. Es por ello que este estudio supone, en definitiva, una contribución a los estudios electorales sobre Bélgica en español.

El trabajo seguirá la siguiente estructura. Tras esta introducción, se dedicará un apartado a analizar la evolución de la forma de organización territorial en Bélgica, así como a describir las características fundamentales del complejo modelo federal belga. En segundo lugar, se aborda el estudio del sistema electoral de la Cámara de Representantes y de sus principales reformas electorales: la reforma de 2001-2002, consistente en la «provincialización» del mapa electoral, en la introducción de una barrera electoral del 5 por ciento, así como en la reducción a la

3 Vid. NOHLEN, D., «Changes and Choices in Electoral Systems», en LIJPHART, A. / GROFMAN, B. (Eds.). *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, Praeger, Nueva York, 1984, pp. 217-224; NORRIS, P., «Introduction: The Politics of Electoral Reform», *International Political Science Review*, nº 16, 1995, pp. 3-8; KATZ, R., «Why are there so Many (or so Few) Electoral Reforms?», en GALLAGHER, M. / MITCHELL, P., (Eds.). *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 57-76; RENWICK, A., *The Politics of Electoral Reform. Changing the Rules of Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

4 BOUHON, F. / REUCHAMPS, M. (Dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique* (2ª Ed.), Bruylant, Bruselas, 2018.

5 PILET, J., *Changer pour gagner? Les réformes des lois électorales en Belgique*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruselas, 2007.

mitad de la influencia del voto de lista. En tercer lugar, se aborda la reforma electoral de 2012, que supuso la división de la controvertida circunscripción de Bruselas-Halle-Vilvoorde (BHV, en adelante). El último apartado está dedicado a exponer una serie de consideraciones finales.

II. EL COMPLEJO MODELO FEDERAL BELGA: BIPOLAR, CENTRÍFUGO Y CONSOCIACIONAL

En la segunda mitad del siglo XIX, Bélgica era un país atravesado por dos *cleavages* o divisorias sociopolíticas fundamentales como son la religiosa (clericales vs. anticlericales) y la socioeconómica (burgueses vs. clase trabajadora). Sin embargo, a partir de la década de los 60 del siglo XX, afloró un conflicto entre flamencos y valones que desde entonces ha condicionado por completo los principales asuntos públicos del país. Flandes fue la región que originalmente asumió el papel de periferia política, lingüística, cultural y económica. No obstante, el movimiento nacionalista flamenco desafió exitosamente a las élites políticas y económicas francófonas y, con el paso del tiempo, ha ido logrando una posición predominante en el país. De modo que hoy en día, más que una contraposición entre un centro y una periferia, la dialéctica se produce entre dos periferias que conciben el Estado de forma distinta. Así pues, en la actualidad, en Bélgica la mayor parte de eventos políticos están relacionados de forma más o menos directa con el *cleavage* centro-periferia o etno-lingüístico, impregnando cada espacio público y social⁶.

Esta ‘etnización’ de la política belga ha transformado paulatinamente el país. Quizás el reflejo más claro de ello se encuentre en el sistema de partidos belga, donde nuevos partidos nacionalistas han ido emergiendo, posicionándose a lo largo del *cleavage lingüístico*, y consolidándose posteriormente como fuerzas políticas relevantes. Los datos que muestran la evolución de la fragmentación partidista a nivel nacional son elocuentes. Mientras que en la década de 1950 el número efectivo de partidos se encontraba en torno a 2,6, en las elecciones de 1999 se alcanzó un histórico 9,1. Además, debido a la progresiva atomización del sistema de partidos, los gabinetes que se han formado desde la década de 1970 han sido coaliciones más bien inestables de entre cuatro y seis partidos. Esto ha supuesto que los procesos de formación de gobierno sean a menudo complejos. El ejemplo paradigmático lo representa el episodio vivido entre los años 2010 y 2011, en el que el gobierno belga se mantuvo en funciones durante 541 días, lo que aún hoy en día constituye un auténtico récord a nivel mundial en lo que a

6 DESCHOUWER, K., «Falling apart together: the changing nature of Belgian consociationalism, 1961-2002», *Acta Politica*, nº 37, 2002, pp. 68-85.

dilaciones en la formación de gobierno se refiere⁷. Hay que tener en cuenta, asimismo, que los partidos nacionales o de ámbito estatal, es decir, los partidos que presentan sus candidaturas en todos los distritos electorales, han desaparecido de Bélgica. El territorio del país está fraccionado en dos grandes zonas homogéneamente flamencas o francófonas, en las que los partidos compiten solo por electorados flamencos o francófonos, respectivamente, a excepción de Bruselas. De ahí que se pueda hablarse de un país con dos sistemas de partidos totalmente distintos⁸.

Pero este proceso de transformación de la política belga no sólo se ha manifestado en el sistema de partidos, sino que también se ha reflejado en la forma de organización territorial y en el diseño de sus instituciones. Así, se ha asistido a un proceso de progresiva federalización del Estado, cuyo primer hito se encuentra en 1962-1963, con la creación de una frontera lingüística que dividió al país en dos comunidades monolingües, además de Bruselas como espacio bilingüe.

En el año 1970, el Estado belga comenzó a dotar de cierta autonomía política a unas entidades federadas *in fieri*. Así, la considerada como primera reforma constitucional del Estado creó las «Comunidades culturales», el embrión de las tres actuales Comunidades lingüísticas: neerlandófonas, francófonas y germanófonas. Por otra parte, se decidió que los ciudadanos que vivieran en Bruselas perteneciesen a una u otra comunidad (francófona o neerlandófona) en función del idioma que empleasen habitualmente.

En 1980, la segunda reforma constitucional supuso la creación definitiva de las tres Comunidades lingüísticas, así como de tres Regiones delimitadas con criterios exclusivamente territoriales: Flandes, Valonia y Bruselas-Capital. Hay que subrayar que el ámbito de actuación de Comunidades y Regiones no está solapado. Así, por ejemplo, la Región de Valonia comprende tanto a los francófonos que viven en el sur del país, como a los germanófonos de algunas zonas del este del país, grupos de ciudadanos ambos que pertenecen a distintas Comunidades lingüísticas.

La tercera reforma del Estado, que se produjo en 1984, profundizó en la federalización de Bélgica. Dicha reforma supuso la transferencia de la importante competencia de educación a las Comunidades lingüísticas.

La cuarta de las reformas constitucionales, llevada a cabo en 1993, se aprobó con el objetivo de transformar Bélgica en un Estado federal de manera oficial. Desde entonces, el artículo 1 de la Constitución de Bélgica reza lo siguiente: «Bélgica es un Estado federal compuesto por comunidades y regiones». Además, a partir de esta reforma se estableció que las Regiones de Flandes y Valonia comenzasen a celebrar elecciones para la elección de sus respectivos parlamentos

7 HOOGHE, M., «The political crisis in Belgium (2007–2011): a federal system without federal loyalty», *Representation, Journal of Representative Democracy*, n° 48(1), 2012, pp. 131-138.

8 BRACK, N. / PILET, J., «One country, two party systems? The 2009 Belgian regional elections», *Regional and Federal Studies*, n° 20(4-5), 2010, pp. 549-559.

regionales, tal y como ya venían haciendo los ciudadanos de Bruselas-Capital desde 1989 y los habitantes de la Comunidad germanófono desde 1973.

La quinta reforma del Estado, llevada a término en 2001, se concretó en los *Acuerdos de Lambermont y Lombard*. Entre otras novedades, las Regiones adquirieron una mayor autonomía fiscal que les permitió disfrutar de una mayor libertad a la hora de modular determinados impuestos. Asimismo, se transfirieron a las Regiones ciertas competencias relativas a la pesca, la agricultura y el comercio, así como otras en materia de organización municipal y provincial. Por último, se hicieron una serie de reformas que afectaron a la Región de Bruselas-Capital y que dotaron de una representación mínima garantizada a la minoría flamenca.

La última de las reformas del sistema federal belga se produjo en noviembre de 2011, después de que los cinco partidos belgas que acabaron formando el Gobierno Di Rupo, tras dieciocho meses de *impasse* en la formación del mismo, alcanzasen el *Accord du papillon* —en referencia a la pajarita que usaba habitualmente el Primer Ministro—. Este acuerdo dio carta de naturaleza a la llamada sexta reforma del Estado, que supuso un reforzamiento de las Regiones frente a las Comunidades —en contra de la tendencia anterior—, y que se concretó en la transferencia de 20 billones de euros del nivel federal al nivel de estas entidades federadas, en un incremento sustancial de la autonomía fiscal para las Regiones y en el traspaso de ciertas competencias en materia de familia, cuidado de ancianos y trabajo. Además, la reforma también trajo consigo otra serie de importantes novedades, entre las que puede destacarse las siguientes: una transformación del Senado al suprimirse la elección directa de senadores; la decisión de hacer coincidir las elecciones europeas, nacionales y subnacionales en el futuro; y, por último, la histórica división de la circunscripción electoral de BHV, que representó una condición irrenunciable para la formación del nuevo gobierno⁹.

En definitiva, si a este progresivo proceso de traspaso competencial desde el Estado central a las Comunidades y Regiones se le superpone la cesión de competencias a las instituciones comunitarias derivado del proceso de integración europea, nos encontramos con que el Estado central belga solo conserva en la actualidad aquellas competencias que forman parte del *núcleo duro* de la soberanía: seguridad interior, justicia, defensa, política exterior, política financiera y seguridad social.

El federalismo en Bélgica puede caracterizarse, por tanto, como un modelo *bipolar* y *centrífugo*¹⁰. Bipolar porque existen dos centros de gravedad (neerlandófonos y francófonos) en torno a los cuales giran las dinámicas sociopolíticas del país, evidenciando así su carácter multinacional. Y centrífugo porque es el resultado de un proceso de disgregación político-administrativa, consistente en un

9 MASTROMARINO, A., «Modificaciones constitucionales en Bélgica...», *op. cit.*, pp. 64-93; GOOSSENS, J., «Electoral Reforms in Belgium's Sixth State Reform...», *op. cit.*, pp. 316-324.

10 SWENDEN, W. / BRANS, M. / DE WINTER, L., «The politics of Belgium: Institutions and policy under bipolar and centrifugal federalism», *West European Politics*, n° 29(5), 2006, pp. 863-873.

incesante traslado de poder desde el nivel central a las entidades federadas (Regiones y Comunidades).

Aunque las federaciones se han construido tradicionalmente a partir de entidades federadas de tipo territorial, Bélgica representa un caso atípico desde el punto de vista del federalismo comparado, pues combina tres Regiones y tres Comunidades lingüísticas en el nivel subnacional. Mientras que las Regiones (Flandes, Valonia y Bruselas-Capital) ostentan competencias en asuntos relacionados a grandes rasgos con la economía, tales como ordenación del territorio, medio ambiente, agricultura, política energética, obras públicas, vivienda, turismo, empleo, o tráfico; las Comunidades (francófona, neerlandófona y germanófona), por su parte, poseen competencias en asuntos relativos a la cultura, tales como educación, idiomas, investigación, asistencia sanitaria, ayuda a la juventud o deportes. Cada una de estas entidades dispone de poder legislativo y ejecutivo, que pueden utilizar dentro de sus respectivos ámbitos competenciales. No debe extrañar que haya quienes afirmen que el sistema federal belga es un laberinto singular en el que se han sobrepasado todos los límites de la complejidad y la creatividad¹¹.

El motivo de esta singular combinación se encuentra en las diferentes posiciones defendidas en torno al modelo territorial federal por los distintos grupos lingüísticos. En el lado francófono, siempre existió una preferencia por un modelo territorial compuesto por tres regiones con competencias de carácter económico (Flandes, Valonia y Bruselas). Los flamencos, por otro lado, insistieron en la idea de dos comunidades con competencias de carácter lingüístico-cultural como unidades constituyentes del Estado (flamenca y francófona). Como punto de encuentro, ambos modelos se combinaron entre sí, con Bruselas como tercera región, y con el reconocimiento de autonomía política para la pequeña comunidad germanófona situada en el este del país.

Para terminar de caracterizar al sistema político belga desde el punto de vista territorial, no puede perderse de vista que Bélgica es, a su vez, un ejemplo de democracia consociacional¹². Por ello, algunos autores han acuñado el concepto de ‘federalismo consociacional’, como forma de explicar las dinámicas y trayectoria de la forma de organización territorial belga¹³. El método del consenso se ha convertido en un elemento esencial en vida política del país. Rara vez una decisión política de calado se impone desde una mayoría política coyuntural, siendo mucho más habituales, en cambio, los acuerdos amplios entre actores políticos representativos de las distintas entidades subnacionales. Un breve repaso a

11 GOOSSENS, J. / CANNOOT, P., «Belgian Federalism after the Sixth State Reform», *Perspectives on Federalism*, n° 7(2), 2015, pp. 29-55.

12 LIJPHART, A., «Consociational democracy», *World Politics*, n° 21(2), 1969, pp. 207-225; LIJPHART, A. (Ed.), *Conflict and Coexistence in Belgium: The Dynamics of a Culturally Divided Society*, Institute of International Studies, University of California, Berkeley, 1981.

13 DESCHOUWER, K., «Falling apart together...», *op. cit.*, pp. 68-85.

la historia política reciente permite constatar que la particular evolución institucional de este país ha dependido en buena medida de los compromisos alcanzados entre los distintos grupos lingüísticos con vistas a la pacificación política y social.

De forma que la estructura federal belga conserva ciertas técnicas inspiradas en los modelos tradicionales de democracias consociacionales. Un buen ejemplo de ello podría ser la formación de gobiernos compuestos obligatoriamente a partir de un equilibrio entre neerlandófonos y francófonos. Otro ejemplo sería la existencia de grupos parlamentarios de carácter lingüístico —además de los de carácter partidista— en el seno de la Cámara de Representantes. Grupos que poseen poder de veto a través del *Alarm Bell procedure*, por el cual cada grupo lingüístico puede bloquear la aprobación de cualquier ley; o también en las llamadas *leyes especiales*, que requieren de una doble mayoría (una numérica general y otra en el seno de cada grupo lingüístico). En suma, y como se comprobará a lo largo de este trabajo que centra su atención en los sistemas electorales, las distintas reformas institucionales del Estado belga han obedecido esencialmente a la búsqueda de aliviar tensiones entre las dos grandes comunidades lingüísticas del país, dentro de una lógica consociacional propia de una sociedad dividida.

III. EL SISTEMA ELECTORAL DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

1. El sistema electoral de la Cámara de Representantes entre 1899 y 2002

En 1899, Bélgica fue el primer país europeo en introducir la representación proporcional, siendo también el primero en emplear la conocida fórmula D'Hondt¹⁴ como método de asignación de escaños en las circunscripciones¹⁵. Con ello se abandonó el viejo sistema electoral mayoritario con distritos plurinominales y doble vuelta electoral que había estado en vigor tras la independencia del país en 1830. La reforma fue impulsada por el partido católico mayoritario y por

14 La fórmula toma el nombre de la persona que la popularizó en Europa, el jurista y profesor de la Universidad de Gante, Victor D'Hondt. Sin embargo, no fue éste quien realmente inventó la fórmula, sino que fue el mismísimo Thomas Jefferson, tercer presidente de los Estados Unidos de América. Fue en este país donde se inició el estudio de la proporcionalidad y donde se inventaron las diferentes fórmulas, debido al esfuerzo por encontrar mecanismos satisfactorios para cumplir con la obligación constitucional de repartir entre los estados de la Unión, de una manera proporcional a sus respectivas poblaciones, los escaños que cada uno de ellos habría de elegir para el Congreso. Es por ello que muchas de las fórmulas proporcionales que en Europa se «descubrieron» entre los siglos XIX y XX ya habían sido previamente propuestas (y algunas utilizadas) en Estados Unidos en el siglo XVIII. Véase URDÁNOZ, J., «La teoría de los precios: una explicación sistemática para las fórmulas electorales proporcionales», *Revista Española de Ciencia Política*, nº 17, 2007, pp. 113-154 (pp. 139-140).

15 DE WINTER, L., «Belgium: Empowering voters or party elites?», en GALLAGHER, M. / MITCHELL, P. (Eds), *The politics of electoral systems*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 417-432; AHMED, A., *Democracy and the politics of electoral system choice: engineering electoral dominance*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013.

la facción más moderada de los liberales —esencialmente localizados en Valonia—, los cuales se habían alternado hasta entonces en el poder con los democristianos —más fuertes en Flandes—, cuando se sintieron amenazados por la emergencia de los socialistas y tras haber entrado en el parlamento casi cuatro partidos efectivos en la elección anterior¹⁶. Se opusieron, por el contrario, los socialistas y una parte de los liberales, con quienes los socialistas mantenían alianzas electorales habituales. En realidad, la oposición socialista a la representación proporcional implicó un cambio de posición con respecto a su propuesta inicial de reforma electoral, evidenciando la división entre partidarios y detractores que se dio en su seno¹⁷.

Así pues, desde finales del siglo XIX y durante más de un siglo, las reglas electorales belgas se han caracterizado por su estabilidad, siendo sus principales novedades la introducción del sufragio universal masculino en 1919 y del femenino en 1948. Hay que recordar que, en Bélgica, al igual que en otros países europeos, existieron mecanismos de *sufragio desigual*. Así, en Bélgica se introdujo en 1894 el llamado *voto plural*, mediante el que una minoría de ciudadanos, por razones de posesiones o estudios, contaba con hasta tres votos frente a la mayoría de ciudadanos¹⁸.

Por lo que respecta al sistema electoral en sentido estricto, a lo largo del siglo XX puede mencionarse la introducción en 1919 de un segundo *tier* o nivel electoral con el objetivo de conseguir unos resultados más proporcionales, o la paulatina fusión de algunos de los distritos más pequeños de uno o dos escaños. Además, hay que tener en cuenta que el número total de escaños y su prorrateo entre circunscripciones fue variando ligeramente entre procesos electorales, como consecuencia de la evolución demográfica de las distintas zonas del país.

Entre 1945 y 1993, la Cámara de Representantes tuvo un tamaño de 212 diputados. El sistema electoral estaba compuesto por treinta circunscripciones plurinominales, cuya magnitud variaba entre 2 y 33 escaños.

Sin embargo, en el año 1993 se redujo el tamaño del Parlamento a 150 diputados. Así, en las elecciones de 1995 y 1999, la Cámara de Representantes pasó a estar formada por veinte circunscripciones cuya magnitud oscilaba entre los 2 y 22 escaños. De manera que las condiciones de acceso al parlamento para los nuevos partidos, a falta de una barrera electoral expresa, variaban a lo largo del país en función las diferencias en el umbral efectivo.

Asimismo, se continuaba empleando un sistema de dos *tiers* o niveles electorales: tras un primer reparto de escaños a nivel de circunscripción, los votos y escaños restantes se transferían al segundo nivel provincial para proceder a su

16 COLOMER, J., «Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo)», *Revista Española de Ciencia Política*, nº 9, 2003, pp. 39-63 (pp. 50-51).

17 PENADÉS, A., «La elección de los sistemas electorales en las primeras democracias 1890-1940», *Zona Abierta*, nº 110/111, 2005, pp. 200-277.

18 *Ibidem*.

reparto. En 1994, se profundizó en la proporcionalidad del sistema y se facilitó el acceso a ese segundo nivel de reparto electoral al reducir el umbral de votos exigido. Hasta entonces, un partido tenía que haber obtenido dos tercios de la cuota electoral en al menos una circunscripción, mientras que a partir de la reforma se rebajó la exigencia a un tercio. En promedio, alrededor de un tercio de los escaños de la Cámara se asignaron a través de ese segundo nivel. Sin embargo, el problema de este sistema consistía en que entrañaba cierta imprevisibilidad. Esto se debió a que los escaños asignados en este segundo nivel no eran escaños provincialmente separados, sino que eran escaños restantes no distribuidos en las circunscripciones del primer nivel, por lo que el resultado de qué candidatos ocupaban finalmente esos asientos resultaba un tanto imprevisible¹⁹.

Por lo que se refiere a la dimensión *intrapartidista* de las reglas electorales belgas, tradicionalmente se ha empleado un sistema de listas cerradas y desbloqueadas²⁰. Este sistema permite que los votantes decidan si desean apoyar el orden de lista propuesto por el partido emitiendo un voto en bloque (marcando el recuadro situado al comienzo de la lista), o expresar un voto de preferencia para uno de los candidatos que aparecen en la lista del partido (marcando la casilla junto al nombre del candidato). No fue hasta el año 1995 cuando se introdujo la posibilidad de que los electores pudiesen manifestar varias preferencias por candidatos individuales, pues con anterioridad solo podían hacerlo por un solo candidato.

2. La reforma del sistema electoral de la Cámara de Representantes de 2002

a) *La reforma electoral de 2002: contexto y justificación*

Como se ha expuesto, a lo largo del siglo XX el sistema electoral belga había permanecido estable, a excepción de algunas modificaciones menores, que, en términos generales, tuvieron una escasa importancia. La existencia de una gran cantidad de actores con poder de veto (*veto players*) en el complejo sistema político belga contribuyó sin duda a que no se produjese ninguna reforma electoral relevante²¹.

Fue a partir de los años noventa, y en especial con el gobierno *Verhofstadt I* (1999-2003), cuando se introdujeron reformas electorales de mayor calado²².

19 HOOGHE, M., «Electoral Reform in Belgium: Proportionality or Mediated Politics», *Representation: Journal of Representative Democracy*, n° 39(4), 2003, pp. 264-269 (p. 266).

20 BRÄUNINGER, T. / BRUNNER, M. / DÄUBLER, T., «Personal vote-seeking in flexible list systems: How electoral incentives shape Belgian MPs' bill initiation behaviour», *European Journal of Political Research*, n° 51, 2012, pp. 607-645; BOURGAUX, A. / GAUDIN, T. / PILET, J., «La case de tête et son effet dévolutif», en BOUHON, F. / REUCHAMPS, M. (Dirs.), *Les systèmes électoraux de la Belgique* (2ª Ed.), Bruylant, Bruselas, 2018, pp. 469-493.

21 HOOGHE, M. / DESCHOUWER, K., «Veto players and electoral reform in Belgium», *West European Politics*, n° 34(3), 2011, pp. 626-643.

22 BLAISE, P. / BASSINNE, J. / DE COOREBYTER, V., «Les réformes électorales sous la législature 1999-2003», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2003/5 (n° 1790-1791), 2003, pp. 1-66.

Mientras estuvo en la oposición, el partido liberal flamenco VLD, bajo el carismático liderazgo de Guy Verhofstadt, abogó en reiteradas ocasiones por el empoderamiento de los ciudadanos y por situarlos de nuevo en el centro del proceso político. En este sentido, el VLD se había convertido en el campeón de la regeneración democrática, situando la *burgerdemocratie* (democracia del ciudadano) en el primer plano de la agenda política. La insistencia de los liberales flamencos propició la apertura de un intenso debate, al que rápidamente se sumaron los liberales francófonos y el resto de partidos. Se discutió, entre otras cosas, sobre la necesidad de aumentar la capacidad del elector a la hora de seleccionar candidatos, sobre la abolición del voto obligatorio, o sobre la introducción de mecanismos mayoritarios como la elección directa de los alcaldes²³. Incluso se llegó a plantear la posibilidad de sustituir el clásico sistema de tipo proporcional por otro de tipo mayoritario a doble vuelta²⁴.

Sin embargo, una vez que el VLD de Verhofstadt accedió al poder, y ya en el seno de un gobierno de coalición, los liberales se vieron obligados a abandonar el maximalismo de sus planteamientos y acabarían contentándose con avances menores en materia de listas electorales, barrera electoral, o en lo referente a la provincialización de las circunscripciones²⁵.

La reforma electoral del 2002 fue impulsada tras las elecciones de 1999 por la llamada *coalición arcoíris*, formada por seis partidos: dos liberales, dos socialistas y dos ecologistas²⁶. Hay que tener presente que, en dichos comicios, los democristianos flamencos encajaron una fuerte derrota electoral que acabó con su hegemonía, lo que les apartó del gobierno nacional por primera vez desde 1958. En consecuencia, no pudieron ejercer el enorme poder de veto del que habían disfrutado tradicionalmente²⁷. Por su parte, Verhofstadt también fue lo suficientemente hábil como para acomodar los intereses entre sus socios de coalición, de tal manera que ninguno de ellos utilizase su poder de veto.

Se constituyó así en 2001 la *Commission du Renouveau Politique* (CRP) —una Comisión Parlamentaria bicameral especial—, a la que se le encomendó la tarea de examinar todas las deficiencias del sistema político en general y del sistema electoral en particular. Esta Comisión creó grupos de expertos compuestos por constitucionalistas y politólogos de prestigio provenientes de diferentes universidades y con sensibilidades políticas dispares. Sin embargo, sus trabajos

23 PILET, J., *Changer pour gagner? Les réformes des lois électorales en Belgique*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruselas, 2007.

24 PILET, J., «The Future is imagination, the present is reality. Why do big ruling parties oppose majority systems? A Belgian case study», *Representation, Journal of Representative Democracy*, nº 44(1), 2008, pp. 41-50.

25 PILET, J., «Comprendre les dynamiques des réformes électorales», EN BOUHON, F. Y REUCHAMPS, M. (Dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique* (2ª Ed.), Bruylant, Bruselas, 2018, p. 510.

26 SWYNGEDOUW, M., «The general election in Belgium, June 1999», *Electoral Studies*, nº 21(1), 2002, pp. 123-127.

27 HOOGHE, M. / DESCHOUWER, K., «Veto players and electoral reform...», *op. cit.*, pp. 626-643.

parlamentarios resultaron poco relevantes, tropezaron con varios obstáculos y, en definitiva, los compromisos alcanzados entre los principales actores políticos jugaron un papel mucho más destacado que el de los expertos en el proceso de reforma²⁸.

En abril de 2002 se alcanzó un acuerdo global sobre un paquete de modificaciones electorales y, tras una tramitación parlamentaria ciertamente veloz, el parlamento nacional aprobó finalmente la reforma electoral en diciembre de 2002. Las principales novedades, aplicadas por primera vez a las elecciones generales de 2003, fueron las siguientes: la reducción de circunscripciones de veinte a once para hacerlas coincidir con las provincias, así como la supresión del segundo *tier* o nivel electoral; el establecimiento de una barrera electoral del 5 por ciento a nivel de circunscripción; y la reducción a la mitad del peso del voto de lista.

En términos un tanto vagos, el objetivo oficial de la reforma electoral consistía en devolver a los ciudadanos al centro del proceso democrático y concederles un mayor control sobre la política. Pero existieron otros propósitos más concretos. Uno de los principales consistió en hacer más transparente el funcionamiento del sistema electoral. No en vano, el segundo *tier* o nivel electoral en el ámbito provincial había sido muy criticado por ser demasiado complejo e impredecible, no solo para los votantes, sino también para los partidos y candidatos²⁹.

Asimismo, existieron otros asuntos que estuvieron muy presentes en el debate sobre la reforma electoral. Fue el caso de la división territorial de las circunscripciones del sistema electoral belga, así como la importante —y creciente— fragmentación del sistema de partidos belga. Respecto a la primera cuestión, los partidos de la coalición consideraban que el ámbito territorial de las circunscripciones acarrea varias repercusiones negativas. Se alegaba que, como consecuencia de contar con circunscripciones de pequeño tamaño, un número considerable de representantes nacionales eran políticos 'locales', que concentraban sus esfuerzos en fortalecer su propia base de poder más cercana, en lugar de ocuparse de los principales problemas nacionales. En opinión de los partidos de la coalición de gobierno, las circunscripciones más grandes crearían unas mejores condiciones para que políticos 'profesionales' pudiesen ser elegidos. Esta fue una propuesta proveniente de los partidos flamencos, especialmente de los socialdemócratas y los liberales.

Respecto a la creciente fragmentación del paisaje político belga, hay que recordar que este asunto constituía en aquel momento una importante fuente de preocupación política. No en vano, en 1999 se necesitaron seis partidos para conformar una coalición gobernante. Preocupación que se vio agravada cuando, en

28 DE WINTER, L., «Belgium: Empowering voters or party...?», *op. cit.*, pp. 429-430.

29 HOOGHE, M., «Electoral Reform in Belgium: Proportionality or Mediated Politics», *Representation: Journal of Representative Democracy*, n° 39(4), 2003, pp. 264-269; PILET, J., «Strategies Under the Surface: The Determinants of Redistricting in Belgium», *Comparative European Politics*, n° 5, 2007, pp. 205-225.

septiembre de 2001, el partido nacionalista flamenco, *Volksumie*, se dividió en dos partidos, *Spirit* (un partido regionalista moderado) y *N-VA* (un partido nacionalista radical), aumentando aún más si cabe la atomización partidista³⁰. Fue precisamente un mes después de esa escisión cuando el gobierno de Verhofstadt comenzó a sugerir la introducción de una barrera electoral como forma de prevenir la posible inestabilidad política³¹.

Analicemos por separado cada una de las tres novedades más destacadas de la reforma electoral de 2002.

b) *La «provincialización» del mapa electoral y la supresión del segundo «tier»*

La reducción del número de circunscripciones de veinte a once hizo coincidir el mapa electoral belga con las diez provincias del país, excepto en lo que se refiere a la provincia del Brabante flamenco³². Parte del territorio de esta provincia continuó formando parte de la circunscripción de Lovaina y el resto del territorio permaneció integrado en la controvertida circunscripción de BHV.

La «provincialización» del mapa electoral fue reivindicada especialmente por los partidos flamencos (VLD y por el SP.A), y posteriormente fue apoyada activamente por los partidos gobernantes más grandes (liberales y socialistas). Ahora bien, no debe analizarse esta modificación electoral como un asunto aislado. Tal y como reconociese Manu Vandenbossche, el que fuese consejero en la Cancillería del Primer Ministro para Asuntos Institucionales y Constitucionales con los gobiernos de Guy Verhofstadt, las reformas institucionales de aquellos años formaron parte de un mismo conjunto negociador previo entre los liberales y los socialdemócratas flamencos: «La provincialización fue una solicitud del SP.A. Desde el VLD solicitamos que se eliminasen los candidatos suplentes y el recuadro que aparecía al principio de la papeleta [que permitía aceptar el orden de lista elaborado por el partido político]. La elección directa de los alcaldes también fue una demanda del VLD. (...) Todas estas reformas forman parte de un todo, de un paquete»³³.

30 ARCQ, É. / BLAISE, P. / DE COOREBYTER, V., «La préparation des élections du 13 juin 2004. I. Réformes électorales et rappel des élections antérieures», *Courrier hebdomadaire du CRIPS*, 2004/8 (n° 1833-1834), 2004, pp. 1-58; ONCLIN, F., / REUCHAMPS, M., «The Electoral Threshold in the Belgian Regional Elections: The Best Way to Fight Fragmentation? », *Quatrième Congrès international du réseau francophone des Associations de Science politique*, Bruselas, 20-22 de abril de 2011.

31 HOOGHE, M. / DESCHOUWER, K., «Veto players and electoral reform...», *op. cit.*, p. 638.

32 BRASSINNE, J., «La circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvoorde et les réformes électorales de 2002», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2002/34 (n° 1779), 2002, pp. 5-52.

33 Extracto de la entrevista realizada a Manu Vandenbossche (consejero en la Cancillería del Primer Ministro para Asuntos Institucionales y Constitucionales con los gobiernos de Guy Verhofstadt) el 14 de octubre de 2005 por el profesor Jean-Benoit Pilet. Véase PILET, J., *Changer pour gagner? Les réformes des lois électorales en Belgique*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruselas, 2007.

La provincialización también fue bien recibida por parte de los partidos verdes y por otros partidos más pequeños. No debe extrañar que estos partidos abogasen por la ampliación de la magnitud de las circunscripciones como forma de reducir el umbral efectivo y, por lo tanto, de aumentar sus opciones de obtener escaños³⁴. En realidad, pues, se trató de una demanda de algunos partidos flamencos en torno a la cual fue fraguándose de manera progresiva un acuerdo político entre los seis partidos de gobierno.

Con todo, ciertos estudios han demostrado que la decisión de reducir el número de circunscripciones de veinte a once no tuvo ningún impacto mecánico en la asignación de escaños entre partidos en las elecciones de 2003, las primeras en las que se aplicó este sistema³⁵. En otras palabras, ninguno de los grandes socios de la coalición gobernante debía esperar que el nuevo escenario de distritos aumentara su proporción de escaños. En estas circunstancias, es necesario preguntarse por qué los partidos grandes decidieron impulsar una modificación que contradice el modelo clásico de reformas electorales basado en la búsqueda de maximización del número de escaños por parte de los partidos impulsores³⁶.

La respuesta está en que la provincialización del mapa electoral, con el consiguiente aumento del tamaño territorial de las circunscripciones, también suponía el debilitamiento de los vínculos entre representantes y representados, así como de los incentivos de los diputados por participar en actividades políticas locales o a pequeña escala. Esta era la idea por la que apostaban los partidos gobernantes más grandes, los liberales y los socialistas. Con esta operación, éstos pretendían que sus principales figuras políticas brillasen y pudiesen atraer más votos, con la esperanza última de obtener mejores resultados; y, sobre todo, se pretendía desgastar a los democristianos flamencos del CVP, que tradicionalmente habían exhibido una mayor fortaleza en el nivel local y habían demostrado desenvolverse con mayor comodidad en distritos electorales más pequeños³⁷.

Con el nuevo modelo, la participación activa en la vida social de la circunscripción se volvería difícilmente manejable, por lo que el impacto local de los diputados sería insignificante y los beneficios de una política clientelar o de *pork-barrel* se volverían demasiado difusos para resultar efectivos³⁸. Los partidos gobernantes esperaban, en definitiva, que la ampliación del tamaño de las circunscripciones condujese a un aumento de la profesionalización de la política y así se conjurase el riesgo de que la Cámara se convirtiese en un parlamento centrado en particularismos y asuntos locales.

34 PILET, J., «Strategies Under the Surface...», *op. cit.*, pp. 205-225.

35 HOOGHE, M. / NOPPE, J. / MADDENS, B., «The effect of electoral reform on the Belgian election results of 18 May 2003», *Representation: Journal of Representative Democracy*, nº 39(4), 2003, pp. 270-276.

36 PILET, J., «Strategies Under the Surface...», *op. cit.*, pp. 205-225.

37 HOOGHE, M., «Electoral Reform in Belgium: Proportionality...», *op. cit.*, pp. 264-269.

38 DE WINTER, L., «Belgium: Empowering voters or party...?», *op. cit.*, p. 427.

Esto explica que algunos partidos rechazasen esta modificación, por entender que aumentaba la brecha entre representantes y representados. Entre los partidos detractores destaca, como es obvio, el principal partido de la oposición: los democristianos flamencos del CVP. Este partido expresó su preocupación por el hecho de que, al ampliar las circunscripciones, los lazos personales entre los electores y los representantes se diluyesen, así como porque se sustituyese el papel de intermediación tradicional de los partidos por otro tipo de política mucho más personalista, en la que los medios de comunicación jugarían un papel central³⁹.

Hay que tener presente que este partido concentraba tradicionalmente su fuerza electoral en el nivel local, donde poseía un gran número de alcaldes a lo largo de Flandes. Muchas de estas personalidades, cuyo principal capital político se basaba en la fuerza de los vínculos personales con sus respectivos distritos rurales, estarían en peor posición competitiva que otros políticos bien conocidos a nivel nacional. Estos últimos se desenvolvían mucho mejor en los medios de comunicación regionales y nacionales, especialmente en la televisión, siendo su principal plataforma de comunicación con potenciales votantes⁴⁰.

En cualquier caso, cuando los democristianos regresaron al gobierno en 2007, nunca hicieron un esfuerzo para revertir esta reforma. Aparentemente, las élites del partido se habían percatado de que la existencia de circunscripciones de mayor tamaño les permitía mantener en mayor medida el control sobre la dinámica de la campaña frente a los cuadros locales⁴¹.

Asimismo, la reforma electoral de 2002 acabó con el segundo *tier* o nivel electoral. El objetivo no fue otro que acabar con un mecanismo que se había revelado un tanto imprevisible y a menudo aleatorio. Además de la creación de circunscripciones de un mayor tamaño, la supresión del segundo *tier* era otro elemento del paquete reformista de Verhofstadt, extremadamente importante para los partidos verdes⁴². Entre otras cosas, esta novedad significaba que los partidos podían estar bastante seguros de qué candidatos podían resultar electos en cada distrito. Este no había sido el caso en el sistema anterior, que había resultado extremadamente impredecible con respecto a quién ocuparía realmente los escaños. Para un pequeño grupo parlamentario como los Verdes, esta asignación aleatoria de miembros del parlamento había tenido algunas consecuencias negativas⁴³. De modo que se suprimió ese segundo nivel de distribución de escaños para que el mecanismo de reparto fuese más transparente y los electores también supiesen exactamente por quién estaban votando y cuál podía ser el efecto de su voto.

39 HOOGHE, M. / MADDENS, B. / NOPPE, J., «Why parties adapt: electoral reform, party finance and party strategy in Belgium», *Electoral studies*, nº 25(2), 2006, p. 357.

40 PILET, J., «Strategies Under the Surface...», *op. cit.*, pp. 205-225; HOOGHE, M., «Electoral Reform in Belgium: Proportionality...», *op. cit.*, pp. 267-269.

41 HOOGHE, M. / DESCHOUWER, K., «Veto players and electoral reform...», *op. cit.*, p. 638.

42 PILET, J., «Strategies Under the Surface...», *op. cit.*, pp. 205-225.

43 HOOGHE, M. / DESCHOUWER, K., «Veto players and electoral reform...», *op. cit.*, p. 639.

c) *El establecimiento de la barrera electoral del 5 por ciento*

La reforma electoral de 2002 también trajo consigo el establecimiento de una barrera electoral del 5 por ciento a nivel de circunscripción. A diferencia de la reducción del número de circunscripciones, que aumentaba la proporcionalidad del sistema, la introducción de la barrera apuntaba en sentido contrario. Se trataba de la primera vez en la historia electoral belga en la que el legislador decidía introducir un correctivo al principio de representación proporcional. Para la mayoría gubernamental, la introducción de la barrera electoral compensaba en cierta medida el riesgo de una mayor fragmentación del panorama político creado por la ampliación de las circunscripciones electorales⁴⁴.

Por su parte, la Corte de Arbitraje admitió la constitucionalidad de la barrera en sus decisiones 30/2003 y 73/2003. Aunque los partidos de la oposición sostuvieron que distintos preceptos constitucionales no permitían otra limitación de la proporcionalidad que la derivada de la división del país en circunscripciones, el Tribunal afirmó que la barrera no suponía una limitación desorbitada del principio de representación proporcional⁴⁵. Aunque el Tribunal reconoció que la existencia de un umbral electoral generaba desventajas para los pequeños partidos, no consideró sin embargo que hubiese preceptos constitucionales que prohibiesen al legislador introducir disposiciones que modulasen la proporcionalidad con el objetivo de procurar un adecuado funcionamiento de las instituciones democráticas.

Sin embargo, aunque el Tribunal admitió la validez de la barrera para ocho de las once circunscripciones, rechazó su introducción en tres circunscripciones del centro del país: Lovaina, BHV y el Brabante Valón. Así, el Tribunal de Arbitraje decidió anular las disposiciones relativas al distrito de BHV en el marco de la ley electoral para la Cámara de Representantes. Esta supresión obligó al gobierno a revisar su reforma y reiniciar el debate sobre la división de BHV, como se analizará en un apartado posterior.

Por lo que respecta al proceso reformista, el gobierno se planteó en un principio la introducción de una doble barrera electoral: un partido debería superar simultáneamente el 5 por ciento de los votos a nivel provincial y el 5 por ciento de los votos en el conjunto de la comunidad lingüística a la que perteneciese⁴⁶. No obstante, la reforma final se limitó a establecer la barrera del 5 por ciento a nivel provincial. Esto se debió en buena medida a las negociaciones

44 BOUHON, F., «L'arrêt de mort des (trop) petites circonscriptions électorales wallonnes», *Journal des Tribunaux*, n° 6634, 2016, pp. 89-93; ONCLIN, F., «L'instauration et les effets du seuil électoral de 5%», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2009/36 (n° 2041-2042), 2009, pp. 5-72.

45 ONCLIN, F., «L'instauration d'un Seuil électoral de 5% en Belgique: Analyse critique du raisonnement de la Cour Constitutionnelle», *Revue de la Faculté de Droit de l'Université de Liège*, n° 3-4, 2011, pp. 569-573.

46 BLAISE, P. / BASSINNE, J. / DE COOREBYTER, V., «Les réformes électorales...», *op. cit.*, p. 57.

intracoalicionales en las que los pequeños partidos verdes presionaron para reducir el ámbito de la barrera electoral y con ello suavizar su impacto⁴⁷.

La reducción del número de circunscripciones estuvo también conectada con la introducción de esta barrera electoral⁴⁸. Y es que la barrera electoral fue la compensación exigida por los cuatro partidos gobernantes más grandes para la reducción del número de circunscripciones y la consiguiente ampliación del tamaño de los distritos. Como reconoció abiertamente Jos Geysels, el que fue Secretario federal del partido verde *Groen!* entre 1993 y 2003, «la barrera fue lo que se otorgó a cambio de la provincialización de los distritos electorales»⁴⁹.

Los partidos verdes, aunque mucho más pequeños que sus otros cuatro socios gobernantes, terminaron también apoyando la propuesta⁵⁰. A primera vista, esto iría en contra de la expectativa de que los partidos políticos se opongan a las reformas electorales que pueden dañar sus propios intereses. Sin embargo, los partidos verdes no imaginaron en aquel momento que alguna vez caerían en la zona de peligro por debajo del umbral del 5 por ciento. Hay que tener en cuenta que las elecciones de 1999 habían sido tremendamente exitosas para ellos, pues conjuntamente obtuvieron su mejor resultado electoral de la historia con el 14,4 por ciento de los votos. Sin embargo, erraron en sus cálculos, y en las siguientes elecciones de 2003, el Partido Verde flamenco *Agalev* cayó por debajo del umbral del 5 por ciento y se quedó sin representación tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado⁵¹. Este ejemplo se suma a la lista de aquellos casos en los que ciertos partidos se guían por percepciones erróneas sobre las posibles consecuencias de una reforma electoral que ellos mismos apoyan⁵².

A diferencia de los verdes, durante el debate parlamentario los partidos más pequeños que se encontraban en la oposición, como el *Front National*, se opusieron al umbral del 5 por ciento, al considerar que se trataba de un intento de evitar que los pequeños y nuevos partidos obtuvieran representación parlamentaria⁵³. Este argumento fue especialmente recurrente entre los nacionalistas flamencos moderados del *Volksunie*, formación política que se escindió en 2001 y que dio lugar a dos nuevos partidos.

Con todo, los efectos de esta barrera han sido más bien limitados, pues de las once circunscripciones existentes solo tres de ellas se encuentran en el entorno de

47 HOOGHE, M. / DESCHOUWER, K., «Veto players and electoral reform...», *op. cit.*, p. 639.

48 ONCLIN, F., «L'instauration et les effets du seuil électoral...», *op. cit.*, pp. 5-72.

49 Extracto de la entrevista realizada a Jos Geysels (Secretario federal entre 1999 y 2003 de *Groen!*) el 7 de noviembre de 2005 por el profesor Jean-Benoit Pilet. Véase PILET, J., *Changer pour gagner? Les réformes des lois électorales en Belgique*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruselas, 2007.

50 HOOGHE, M. / DESCHOUWER, K., «Veto players and electoral reform...», *op. cit.*, p. 638.

51 ONCLIN, F., / REUCHAMPS, M., «The Electoral Threshold in the Belgian Regional Elections...», *op. cit.*

52 ANDREWS, J. / JACKMAN, R., «Strategic fools: electoral rule choice under extreme uncertainty», *Electoral Studies*, nº 24(1), 2005, pp. 65-84.

53 ONCLIN, F., «L'instauration et les effets du seuil électoral...», *op. cit.*, pp. 5-72.

los 20 escaños (Amberes, Flandes oriental y Hainaut) y, por consiguiente, solo en esas tres circunscripciones puede potencialmente tener algún efecto la barrera en cuestión. Dicho de otro modo, el moderado número de escaños a repartir en la mayoría de circunscripciones implica que los partidos necesitan reunir más del 5 por ciento de los votos para poder obtener alguno escaño⁵⁴. En la práctica, la barrera electoral solo ha llegado a operar en las elecciones federales de 2003 y de 2014, y además de forma testimonial. En las elecciones de 2003, el umbral costó al partido verde flamenco *Agalev* dos escaños (uno en Amberes y otro en Flandes Oriental); por su parte, el *N-VA* perdió un escaño en Amberes debido a esta nueva barrera⁵⁵. En las elecciones de 2014, el *Partido del Trabajo* también perdió un escaño en la circunscripción de Amberes por efecto de la barrera.

En cualquier caso, la introducción de esta nueva barrera electoral no ha servido para reducir la fragmentación de un parlamento como el belga, caracterizado por su atomización partidista, y sólo ha afectado a la atribución de tan solo cuatro escaños tras cinco procesos electorales. Los efectos mecánicos de la introducción de la barrera electoral han sido, pues, muy limitados. Si en el corto plazo el promedio de candidaturas disminuyó y se formaron varias coaliciones preelectorales, a más largo plazo, el umbral legal no ha impedido una mayor fragmentación del sistema de partidos⁵⁶.

Ahora bien, a la hora de analizar los efectos mecánicos que produjo la reforma no debe perderse de vista su impacto en la financiación de los partidos. Máxime si se tiene en cuenta que el criterio empleado en Bélgica para repartir las subvenciones entre los partidos es el número de escaños parlamentarios obtenidos, a diferencia de otros países donde se utiliza los porcentajes de voto. Además, se trata de un país en el que las donaciones a los partidos por parte de empresas y personas físicas están fuertemente restringidas, por lo que la dependencia de las fuentes públicas de financiación por parte de los partidos es realmente acusada. En consecuencia, a lo que la barrera electoral sí afectó fue al reparto de subvenciones entre los partidos, tal y como tuvieron ocasión de experimentar *Agalev* y *N-VA* en las elecciones de 2003, comicios en los que al no haber obtenido representación simultáneamente en la Cámara de Representantes y Senado, dejaron de percibir importantes cantidades de dinero público.

El efecto combinado del sistema electoral y el sistema de financiación, a su vez, puede obstaculizar la irrupción de nuevos partidos y, en consecuencia,

⁵⁴ *Ibidem*, pp. 33-36.

⁵⁵ SWYNGEDOUW, M., «The general election in Belgium, May 2003», *Electoral Studies*, n° 23(3), 2004, pp. 566-571; HOOGHE, M. / MADDENS, B. / NOPPE, J., «Why parties adapt: electoral reform, party finance and party strategy in Belgium», *Electoral studies*, n° 25(2), 2006, pp. 351-368; ONCLIN, F., «L'instauration et les effets du seuil électoral...», *op. cit.*, pp. 5-72.

⁵⁶ REUCHAMPS, M. / ONCLIN, F. / CALUWAERTS, D. / BAUDEWYNS, P., «Raising the threshold, fighting fragmentation? Mechanical and psychological effects of the legal electoral threshold in Belgium», *West European Politics*, n° 37(5), 2014, pp. 1087-1107.

introducir fuertes incentivos para que los partidos se coordinen estratégicamente para maximizar sus rendimientos electorales y financieros. En definitiva, las reglas sobre la forma de distribuir las subvenciones a los partidos también complementan y condicionan los efectos psicológicos producidos por el sistema electoral⁵⁷.

d) *La reducción a la mitad del peso del voto de lista: especial referencia a la dimensión intrapartidista del sistema electoral de la Cámara de Representantes*

El paquete de reformas electorales aprobado entre 2001 y 2002 también incluía novedades en lo referente a la *dimensión intrapartidista* del sistema electoral, pues se reducía a la mitad el peso del llamado voto de lista. Con ello se buscaba que el elector influyese en mayor medida en los candidatos individuales que accederían a los escaños en el parlamento en detrimento de los dispuestos de antemano por los partidos.

Para comprender el sentido de esta reforma, conviene explicar brevemente el funcionamiento del tipo de listas utilizado en Bélgica, así como su evolución a lo largo del tiempo. El sistema electoral de la Cámara de Representantes emplea listas desbloqueadas⁵⁸. Por lo general, esta familia de tipos de listas electorales permite que los electores decidan si desean apoyar el orden de lista propuesto por los partidos emitiendo para ello un «voto de lista» (marcando el recuadro situado al comienzo de la lista); o bien expresar votos de preferencia por uno o varios candidatos dentro de la lista (marcando las casillas junto a los nombres de los candidatos). En el caso belga, en 1995, se introdujo la posibilidad de que los electores pudiesen manifestar varias preferencias por candidatos individuales, pues con anterioridad sólo podían hacerlo para un solo candidato.

La asignación de escaños se realiza en dos fases. En primer lugar, la distribución de escaños entre los partidos se realiza a nivel de circunscripción, teniendo en cuenta el total del número de papeletas emitidas a cada candidatura. Para ello se contabilizan tanto los votos dirigidos a la lista como aquellas papeletas que expresan una o varias preferencias por los candidatos de un mismo partido. En segundo lugar, la asignación de escaños en el interior de cada partido se determina en base a los votos de preferencia y los votos de la lista. Así, una vez contabilizadas las preferencias manifestadas por los electores, cada candidato cuyo número de votos personalizados alcance la cifra de elegibilidad (la cuota Droop, calculada dividiendo el voto total de la circunscripción por el número de escaños recibidos, más uno) recibe su asiento.

57 HOOGHE, M. / MADDENS, B. / NOPPE, J., «Why parties adapt...», *op. cit.*, pp. 351-368.

58 BRÄUNINGER, T. / BRUNNER, M. / DÄUBLER, T., «Personal vote-seeking in flexible list...», *op. cit.*, pp. 607-645; BOURGAUX, A. / GAUDIN, T. / PILET, J., «La case de tête et son effet...», *op. cit.*, pp. 469-493.

Los escaños se otorgan a aquellos candidatos que hayan recibido la mayoría de los votos, computando tanto votos preferenciales como votos emitidos en el recuadro principal⁵⁹. En este sentido, hay que tener en cuenta que el voto emitido señalando el recuadro principal mediante el que los electores validan el orden de la lista, va a parar a los candidatos de dicha lista en el orden en el que aparecen. Así, el primer candidato presentado aprovechará tantos votos del recuadro como sean suficientes para alcanzar la cifra de elegibilidad. Si todavía hay votos de lista sobrantes, el segundo candidato atrae a su vez la cantidad de votos necesaria para llegar al divisor electoral, y así sucesivamente hasta que todos los votos de lista se hayan agotado. Por lo tanto, el efecto devolutivo del recuadro principal jugará a favor de los primeros candidatos de la lista, a fin de permitir que sean elegidos más fácilmente.

En la práctica, esto significa que el porcentaje de votantes que usen la opción preferencial, así como la importancia de los votos de preferencia para alterar el orden de la lista original, son las principales variables que determinan que el sistema electoral se aproxime más a un sistema de listas cerradas y bloqueadas, o bien a uno de listas desbloqueadas flexibles en el que el único criterio utilizado para la asignación de escaños a los candidatos de cada partido sean las preferencias manifestadas por los electores.

Por lo que respecta al número de votantes que en Bélgica hacían uso de la opción preferencial, lo habitual era que los electores decidiesen no alterar el orden de la lista decidido de antemano por los partidos, emitiendo un voto en bloque. Con todo, se observa una importante evolución a lo largo del tiempo.

Después de la Primera Guerra Mundial, solo una minoría de votantes, que representa el 16,36% del electorado, eligió emitir un voto de preferencia a uno de los candidatos de la lista de su elección. La gran mayoría de los votantes, por el contrario, optó por señalar el recuadro superior votando en bloque. Con el tiempo, la tendencia se fue revirtiendo, aunque de forma lenta. No fue hasta 1995, año en que se aprobó el voto preferencial plural, cuando se consolidó la tendencia consistente en que una clara mayoría de sufragios se emitiesen con al menos un voto de preferencia. El aumento alcanzó su punto máximo en 2003, cuando el 66,5% de las papeletas válidas tenían al menos un voto de preferencia. Desde entonces, se ha observado una ligera disminución, situándose en un 57% la proporción de votos preferenciales en las elecciones federales de 2014. Así pues, aunque en la mayor parte de países que emplean listas desbloqueadas los electores apenas hacen uso de los votos nominativos, en Bélgica, en los últimos tiempos, una proporción importante de ellos sí hace uso de este mecanismo preferencial.

Pues bien, en el año 2001 se modificó parcialmente el sistema con el objetivo de aumentar la influencia de los votantes a la hora de seleccionar los candidatos que resultaban elegidos dentro de los partidos. Se decidió así incrementar la

59 *Ibidem*, pp. 476-477.

influencia del voto de preferencia, reduciendo para ello el llamado «efecto devolutivo del recuadro de lista» (*la case de tête et son effet dévolutif*), esto es, el peso de los votos de lista para determinar el orden de elección de los candidatos individuales⁶⁰.

Esta modificación se explica por el convencimiento de que la opción de marcar el recuadro que aparecía al principio de la papeleta y que permitía aceptar el orden de lista elaborado por los partidos favorecía en exceso a los candidatos mejor situados en la misma. Se daban así situaciones polémicas en las que candidatos con un número elevado de votos preferenciales se quedaban sin escaño, mientras que otros con apenas votos de preferencia, pero mejor situados, se acababan haciendo con los escaños correspondientes al partido. En cuanto al posicionamiento de las fuerzas políticas, se trató de una demanda planteada esencialmente por los partidos liberales, pero que también contó con una buena acogida entre los partidos verdes.

Esta reforma, que se puso en práctica a partir de las elecciones de 2003, tuvo un impacto significativo en la dimensión intrapartidista del reparto de escaños, pues un mayor número de candidatos logró alterar el orden de la lista inicial. Antes de producirse la reforma, en las elecciones de 1999, solo un candidato llegó a ser diputado en virtud de los votos preferenciales. Después de la reforma, hasta dieciocho candidatos resultaron electos como diputados, promocionando puestos en la lista a costa de otros candidatos gracias a los votos preferenciales.

Sin embargo, en la práctica, el nuevo sistema no parece haber terminado con el control que los partidos ejercen sobre qué candidatos ocupan sus escaños. Así, aunque se ha producido un aumento en el número de diputados elegidos mediante este mecanismo preferencial, esto se debe en parte a la estrategia de los partidos de colocar en las listas electorales a conocidos políticos regionales⁶¹. Así, los partidos parecen haber adquirido experiencia en el diseño del orden de sus listas, situando en las mejores posiciones a aquellos candidatos de los que esperan un mejor desempeño, en parte, gracias a la información que obtienen sobre el número de votos preferenciales recibidos por los candidatos en anteriores elecciones. Esto ha reducido el número de candidatos electos fuera del orden de presentación de la lista. De hecho, en las últimas elecciones de 2014 a la Cámara de Representantes, fueron solo siete los candidatos que resultaron elegidos por efecto del voto preferencial⁶².

Por último, cabe destacar que, desde la reforma de 2001, se observa que los candidatos se movilizan y organizan campañas electorales individuales con el objetivo de atraer al electorado y *cultivar* un voto personal⁶³. Es más, existe evidencia

60 *Ibidem*, pp. 469-493.

61 DE WINTER, L., «Belgium: Empowering voters or party...?», *op. cit.*, p. 422.

62 BOURGAUX, A. / GAUDIN, T. / PILET, J., «La case de tête et son effet...», *op. cit.*, p. 483.

63 CAREY, J. / SHUGART, M., «Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas», *Electoral Studies*, nº 14(4), 1995, pp. 417-439.

empírica de que el cambio institucional por el que los votos preferenciales cobraron una mayor importancia, hizo menos probable que los diputados cooperasen entre sí en aquellos distritos electorales donde los electores tendían a manifestar más preferencias⁶⁴. Esto diferencia a Bélgica de la mayoría de países en los que, a pesar de existir listas desbloqueadas, los candidatos no se movilizan, entre otros motivos, por las limitaciones formales impuestas a la efectividad del voto preferencial y a las restricciones provenientes de los propios partidos políticos.

3. La división de la controvertida circunscripción de Bruselas-Halle-Vilvoorde

La última reforma del sistema electoral de la Cámara de Representantes tuvo lugar en 2012 y consistió en la división del polémico distrito electoral de Bruselas-Halle-Vilvoorde (BHV). Esta circunscripción constituía un caso excepcional dentro del sistema electoral belga, pues era la única cuyo territorio abarcaba dos regiones distintas⁶⁵. Así, esta circunscripción electoral se extendía tanto por los diecinueve municipios que componen la Región de Bruselas-Capital como por los treinta y cinco municipios pertenecientes a la Región de Flandes situados alrededor de Bruselas-Capital. Concretamente, esos treinta y cinco municipios pertenecen al distrito de Halle-Vilvoorde, uno de los dos distritos administrativos que integran la provincia del Brabante Flamenco.

El territorio de esta circunscripción electoral, por tanto, se extendía por dos áreas lingüísticas bien diferenciadas. Mientras que los diecinueve municipios de la Región de Bruselas-Capital tienen un régimen bilingüe (el francés y el neerlandés son idiomas cooficiales), los treinta y cinco municipios del distrito administrativo de Halle-Vilvoorde se encuentran en una región, la de Flandes, donde la única lengua oficial es el neerlandés.

Asimismo, otro rasgo que diferenciaba esta circunscripción respecto a las restantes consistía en el hecho de que sus diputados podían pertenecer a cualquiera de los dos grupos lingüísticos presentes en la Cámara de Representantes. Como se ha señalado, mientras que los diputados electos en las circunscripciones de Valonia se adscriben al grupo francófono, los elegidos en Flandes lo hacen al neerlandófono. Dado que BHV era una circunscripción que abarcaba áreas bilingües, los parlamentarios que resultaban electos en ella pasaban a formar parte de un grupo lingüístico u otro en el parlamento en función de la lengua en la que prestasen juramento.

Lo cierto es que la existencia de esta circunscripción había sido históricamente motivo de agrias disputas políticas, convirtiéndose en todo un símbolo de

⁶⁴ BRÄUNINGER, T. / BRUNNER, M. / DÄUBLER, T., «Personal vote-seeking...», *op. cit.*, pp. 607-645.

⁶⁵ SINARDET, D., «From consociational consciousness to majoritarian myth: Consociational democracy, multi-level politics and the Belgian case of Brussels-Halle-Vilvoorde», *Acta Politica*, n° 45(3), 2010, pp. 346-369.

las tensiones existentes entre los dos grupos lingüísticos dominantes en el país⁶⁶. La polémica sobre BHV siempre reaparecía en aquellos momentos en los que se planteaban debates sobre reformas institucionales en Bélgica⁶⁷. Desde la década de 1960, y con especial insistencia a partir de 2003, los partidos flamencos criticaron la existencia de esta circunscripción por considerar que atentaba contra el régimen monolingüe de la región de Flandes. Estos partidos siempre han buscado reducir al mínimo el bilingüismo de los territorios adyacentes a la capital, con el propósito de limitar la expansión del francés. Además, las fuerzas políticas flamencas censuraban la subsistencia de BHV al entender que suponía una discriminación que beneficiaba a los partidos francófonos: mientras que éstos podían sumar los votos recibidos en Bruselas a los cosechados en el distrito de Halle-Vilvoorde, los partidos neerlandófonos no podían hacer lo mismo con los votos que obtuvieran en Lovaina, el otro distrito administrativo de la provincia del Brabante Flamenco. La existencia de una circunscripción de esas características representaba un mecanismo que, desde su punto de vista, contribuía a una especie de «contaminación francófona» de las áreas flamencas adyacentes a la Región de Bruselas-Capital.

Por todo ello, los partidos flamencos habían abogado tradicionalmente por la partición en dos de esta circunscripción electoral. Por un lado, el distrito de Halle-Vilvoorde conformaría una nueva circunscripción junto con el distrito de Lovaina, que comprendería toda la provincia del Brabante Flamenco. De esta forma se respetaría el principio establecido en la reforma electoral de 2002, según el cual las circunscripciones electorales debían coincidir con el ámbito geográfico de las provincias. Por otro lado, la región bilingüe de Bruselas-Capital (Bruselas más los dieciocho municipios circundantes) constituiría su propia circunscripción, manteniéndose la división de las candidaturas en dos colegios electorales, uno francófono y otro neerlandófono, a la hora de proceder al reparto de escaños, para así asegurar una representación mínima del electorado de habla neerlandesa.

Este planteamiento nunca había sido aceptado por los partidos políticos francófonos, que se oponían con rotundidad a una reforma sobre este asunto y ejercían sistemáticamente su poder de veto en torno a esta cuestión. Para los francófonos, el objetivo consistía en proteger a la comunidad francesa presente en los municipios circundantes a Bruselas. Por tanto, la idea de que la Región de Bruselas se encapsulase dentro de una frontera idiomática y se le impidiese la conexión hacia su «interior natural» resultaba inaceptable. En ningún caso estaban dispuestos estos partidos a permitir la partición de la circunscripción de BHV. Y menos aún si no se ofrecía a cambio algún tipo de contrapartidas, como por ejemplo la incorporación a la Región de Bruselas-Capital de los seis municipios con facilidades lingüísticas (*communes à facilités*) pertenecientes a la Región flamenca.

66 BRASSINNE, J., «La circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvoorde...», *op. cit.*, pp. 5-52.

67 HOOGHE, M. / DESCHOUWER, K., «Veto players and electoral reform...», *op. cit.*, pp. 636-637.

En realidad, lo más curioso de este supuesto desde el punto de vista electoral es que ambos grupos lingüísticos podían salir perdiendo si la circunscripción se dividía. Sin embargo, los principios territoriales y lingüísticos parecían ser mucho más importantes en este caso que el mero cálculo de posibles ganancias o pérdidas en términos electorales⁶⁸.

Por lo que respecta a la reforma electoral de 2002, ya se ha indicado que el mapa de circunscripciones belga se «provincializó» por completo, con la única excepción de la provincia del Brabante flamenco⁶⁹. A efectos electorales, parte del territorio del Brabante continuó formando parte de la circunscripción de Lovaina, mientras que el resto del territorio continuó conformando la controvertida circunscripción BHV. Los partidos francófonos utilizaron su poder de veto para excluir a la circunscripción BHV de la reforma electoral en 2002.

Sin embargo, en 2003, el Tribunal de Arbitraje (posteriormente Tribunal Constitucional), al enjuiciar la constitucionalidad de la nueva barrera electoral del 5 por ciento a nivel de circunscripción, rechazó su introducción en tres circunscripciones del centro del país: Lovaina, BHV y Brabante Valón. Esta decisión obligó al gobierno a revisar su reforma y reiniciar el debate sobre la división de BHV⁷⁰.

En efecto, fue la intervención del Tribunal Constitucional belga la que supuso un verdadero punto de inflexión en este espinoso asunto. Así, en su sentencia 73/2003, de 26 de mayo, declaró que, dado el nuevo mapa de circunscripciones electorales provinciales, la preservación de las viejas circunscripciones de Lovaina y BHV constituían una desigualdad inaceptable. Así las cosas, el Alto Tribunal belga emplazó al legislador para que resolviese el «problema BHV» en un plazo de cuatro años⁷¹. A pesar de la sentencia del Tribunal, la controversia en torno a la circunscripción BHV continuó sobrevolando la política belga y enturbió aún más las ya deterioradas relaciones entre los partidos políticos flamencos y francófonos durante un período que excedió con mucho el plazo de cuatro años que había señalado el Tribunal. Los partidos flamencos (especialmente los democristianos del CD&V y los independentistas del NV-A) hicieron de esta cuestión una de sus principales banderas políticas en 2007 y 2008, hasta que finalmente las disputas en torno a la circunscripción BHV condujeron a la caída del gobierno federal liderado por Yves Leterme en abril de 2010. A partir de ese momento, un compromiso en el «problema BHV» resultaba una condición necesaria para la formación de un nuevo gobierno, tal y como terminaría sucediendo.

Finalmente, el 14 de septiembre de 2011, y por lo tanto más de ocho años después de la histórica decisión del Tribunal Constitucional belga, se llegó a un

68 *Ibidem*, p. 365.

69 BRASSINNE, J., «La circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvoorde...», *op. cit.*, pp. 5-52.

70 PILET, J., «Comprendre les dynamiques des reformes...», p. 507.

71 PEETERS, P. / MOSSELMANS, J., «Belgium: The Brussels-Halle-Vilvoorde Question: A Linguistic Trap», *European Public Law*, n° 15(1), 2009, pp. 5-16.

acuerdo sobre la división de la circunscripción electoral BHV, que fue implementado a partir de la Ley de 19 de julio de 2012⁷². La provincia del Brabante Flamenco se convirtió en una circunscripción provincial separada, aglutinando los distritos administrativos de Halle-Vilvoorde y de Lovaina, como habían reivindicado históricamente los partidos flamencos; mientras que la otra circunscripción electoral fue la compuesta por los diecinueve municipios de la Región de Bruselas-Capital.

Eso sí, como compensación al cumplimiento de la demanda flamenca de dividir la circunscripción electoral de BHV, la ley otorgó un estatuto especial a los habitantes francófonos de seis municipios flamencos localizados en el límite entre las regiones de Flandes y Bruselas-Capital. A estos ciudadanos se les otorgaron ciertas facilidades lingüísticas (*communes à facilités*), que atenúan el régimen monolingüe establecido en el resto de la región flamenca. Los habitantes de estos municipios pasarían a encontrarse dentro de una zona oficialmente bilingüe y los electores conservan la libertad de escoger entre listas de la circunscripción electoral de la provincia de Brabante flamenco o de la circunscripción de Bruselas Capital. Dicho de otro modo, a estos votantes francófonos situados en la Región flamenca se les permite votar también por candidatos que se presentan en Bruselas-Capital.

Pese a los esfuerzos, el acuerdo no fue del gusto de todos y hubo sectores de ambos grupos lingüísticos que no dudaron en criticarlo. Por un lado, algunos partidos francófonos censuraron la pérdida de derechos de los habitantes de los veintinueve municipios de Halle-Vilvoorde que ya no podían votar por candidatos de Bruselas. La compensación en forma de facilidades lingüísticas y políticas de apoyo para los habitantes de solo seis municipios a cambio de la división de la circunscripción de BHV, les pareció insuficiente. Por otro lado, los partidos de oposición flamencos también entendieron que se habían hecho demasiadas concesiones para lograr la división. Sus principales críticas apuntaban a las consecuencias que podía tener la división para la representación flamenca de Bruselas en la Cámara de Representantes, pues, en la práctica, solo sería posible que un representante flamenco fuese elegido en la nueva circunscripción de Bruselas-Capital si todos los partidos flamencos concurren en una lista electoral conjunta. Los temores de los partidos flamencos se vieron confirmados en las elecciones federales de 2014, pues solo los partidos francófonos obtuvieron representación en la circunscripción de Bruselas-Capital⁷³.

Así las cosas, la Cámara de Representantes está formada en la actualidad por un total de 150 diputados, repartidos en dos grupos lingüísticos: el grupo francófono (63 escaños) y el grupo neerlandófono (87 escaños). Los diputados se adscriben a uno u otro grupo en función de la circunscripción por la que resultan

72 GOOSSENS, J., «Electoral Reforms in Belgium's Sixth State Reform...», *op. cit.*, p. 323.

73 *Ibidem*, p. 323.

electos. En el caso de los diputados que resultan electos en la Región de Bruselas-Capital, es la lengua en la que prestan el juramento el elemento que determina el grupo lingüístico al que se adscriben. La pertenencia a uno u otro grupo lingüístico no es en absoluto baladí. Así, las llamadas ‘leyes especiales’, a diferencia de las leyes ordinarias, requieren para su aprobación, además de una mayoría de dos tercios de los diputados del parlamento (es decir, al menos 100 diputados), de la mayoría simple dentro de cada uno de los grupos lingüísticos.

Por lo que respecta a los distritos electorales, hay un total de once circunscripciones plurinominales de entre 4 y 24 escaños, siendo la magnitud media de 13,6 escaños. Las once circunscripciones corresponden a las diez provincias del país y a la Región de Bruselas-Capital. Más concretamente, las cinco provincias flamencas que se emplean como circunscripciones electorales —Amberes (24), Flandes Oriental (20), Flandes Occidental (16), Brabante Flamenco (15) y Limburgo (12)—, cuyos diputados pertenecen automáticamente al grupo parlamentario neerlandófono; y las cinco provincias valonas empleadas como circunscripciones electorales —Hainaut (18), Lieja (15), Namur (6), Brabante Valón (5) y Luxemburgo (4)—, cuyos diputados pertenecen automáticamente al grupo parlamentario francófono. Por su parte, los 15 diputados electos en la circunscripción de la Región de Bruselas-Capital pueden elegir pertenecer a cualquiera de los dos grupos.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

El diseño de las reglas electorales en Bélgica responde al canon del modelo de Lijphart sobre el reflejo del consociacionismo en los sistemas electorales⁷⁴. En primer lugar, se cumple la condición de que la representación proporcional es el mejor método para garantizar la representación de todos los grupos etno-lingüísticos en la esfera política, en la medida en que atribuye a cada grupo una proporción de diputados acorde a su peso electoral.

En segundo término, la creación de circunscripciones lingüísticas separadas se ajusta a la idea de que los miembros de cada segmento de la sociedad deben ser representados por diputados pertenecientes a ese mismo segmento social. De modo que, desde el lado de la oferta, en la mayor parte de Bélgica los políticos sólo tienen incentivos institucionales para buscar el voto entre los miembros de su propio grupo etno-lingüístico: los neerlandófonos hacen campaña para atraer el voto en Flandes y los francófonos hacen lo propio en Valonia. Desde el lado de la demanda, los votantes sólo son representados por políticos de su propia comunidad lingüística.

⁷⁴ LIJPHART, A., «The Wave of Power-Sharing Democracy», en REYNOLDS, A. (Ed.), *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2002, pp. 37-54; PILET, J., «The Adaptation of the Electoral System to the Ethno-linguistic Evolution of Belgium Consociationalism», *Ethnopolitics*, n° 4(4), 2005, pp. 397-411.

Por lo que se refiere a la dinámica y evolución de los sistemas electorales, y tras un prolongado período de estabilidad en las reglas electorales que abarca buena parte del siglo xx, en las dos últimas décadas Bélgica ha sido testigo de intensos debates sobre reformas electorales tanto en el nivel nacional como en el regional. Estos debates, condicionados en buena medida por el proceso de descentralización política experimentado por un sistema político multinivel como el belga, especialmente enrevesado y sometido a permanentes tensiones centrífugas, han dado lugar a una *ingeniería* institucional y electoral realmente singulares en perspectiva comparada.

Sin embargo, existe cierto contraste entre el gran número de debates y propuestas de reforma de las últimas décadas y el pequeño número de cambios que terminan materializándose⁷⁵. Esto último refuerza la idea bastante asentada de la inercia existente en materia de sistemas electorales. Pero revela asimismo la estabilidad reforzada que imprimen las dinámicas consociativas de una sociedad como la belga a sus instituciones políticas: las garantías concedidas a los grupos lingüísticos otorgan a muchos actores un poder de veto que favorece el mantenimiento del *statu quo*, erigiéndose dichas garantías en auténticas «barreras» al cambio de los sistemas electorales⁷⁶. Esto es especialmente evidente en las reformas que afectan a las instituciones federales, las cuales sólo se alcanzan a partir de amplios consensos que involucran a un buen número de partidos flamencos y valones⁷⁷.

Ahora bien, la importancia del *cleavage territorial* no significa que, en términos generales, los procesos reformistas de las últimas décadas en Bélgica no hayan respondido a las pautas habituales en materia de reformas electorales dominadas por las élites partidistas. Además, buena parte de los debates sobre posibles reformas se han desencadenado por la combinación de una crisis latente del sistema representativo y del descrédito de los partidos políticos, lo que ha conducido a cambios en los sistemas de partidos; un cóctel que, entre otras consecuencias, ha propiciado el cuestionamiento de las reglas electorales vigentes.

Sobre esto último, hay que tener en cuenta que *el Partido de los Liberales y Demócratas flamencos (VLD)* gobernó el país entre 1999 y 2008 bajo el carismático liderazgo de Guy Verhofstadt, y en ese período fijó como una de sus prioridades la *burgerdemocratie* (democracia del ciudadano). Así pues, las reformas electorales se situaron en el primer plano de la agenda política. Y aunque muchas de estas reformas no llegaron a cristalizar por el gran número de partidos que debían respaldar estos acuerdos, la coyuntura dio lugar a importantísimos y extensos debates.

75 PILET, J., «Comprendre les dynamiques des réformes électorales», en BOUHON, F. Y REUCHAMPS, M. (Dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique* (2ª Ed.), Bruylant, Bruselas, 2018, pp. 495-513.

76 RAHAT, G. / HAZAN, R., «The barriers to electoral system reform: A synthesis of alternative approaches», *West European Politics*, nº 34(3), 2011, pp. 478-494.

77 HOOGHE, M. / DESCHOUWER, K., «Veto Players and Electoral Reform in Belgium», *West European Politics*, nº 34(3), 2011, pp. 626-643.

El mejor ejemplo de reforma institucional durante este periodo se encuentra en la gran reforma del sistema electoral de la Cámara de Representantes de 2001-2002, fruto del compromiso y entrecruce de intereses de los seis partidos que formaron la llamada coalición arcoíris entre liberales, socialdemócratas y verdes. La reforma electoral se presentó como un paquete de acuerdos entre los distintos partidos de la coalición de gobierno. La provincialización de las circunscripciones, especialmente bien acogida por los dos socios más pequeños de la coalición, los partidos verdes, se conectó con la introducción de una barrera electoral del 5 por ciento a nivel de cada distrito. El umbral era, pues, la compensación exigida por los cuatro partidos gobernantes mayores para apoyar la ampliación de las circunscripciones.

De este modo, el proceso de reforma electoral de 2002 es un ejemplo magnífico de reformas electorales enteramente conducidas por las élites partidistas y, más concretamente, por aquellos partidos que conformaban la coalición gobernante (*elite-majority imposition*), en un proceso en el que entraron en juego múltiples dimensiones sobre los posibles efectos de la reforma electoral para cada uno de los partidos impulsores⁷⁸. Además, este proceso reformista también encaja con la idea de que las reformas electorales no se producen de forma aislada, sino que suelen formar parte de paquetes más amplios que incluyen otras reformas institucionales⁷⁹.

Esta reforma electoral evidencia también que el caso belga se adscribe al patrón habitual según el cual los partidos políticos son los actores protagónicos de estos procesos reformistas. En efecto, los partidos han sido los actores centrales en los procesos de reforma electoral en Bélgica, motivados principalmente por sus intereses estratégicos y por los efectos previsibles de cada reforma en términos de equilibrio de poder en el sistema de partidos. Uno de los ejemplos más evidentes ha sido la introducción de barreras electorales en la Cámara de Representantes, con el objetivo de prevenir la entrada de nuevos partidos en un escenario de creciente fragmentación.

Por su parte, el papel de otros eventuales actores en los procesos de reforma electoral, como pueden ser los expertos o incluso la propia ciudadanía organizada, ha sido inexistente. No puede decirse lo mismo, en cambio, del rol desempeñado por los tribunales, que en algunas de las últimas reformas electorales han tenido una actuación destacada. La primera de ellas fue desencadenada por el Tribunal de Arbitraje (actual Tribunal Constitucional), que en una sentencia de 2003 emplazó al legislador federal a dividir al controvertido distrito electoral de Bruselas-Halle-Vilvoorde que tanto ha enfrentado a partidos flamencos y valones. La solución final se alcanzó nueve años después, cuando en 2012 el legislador selló

78 RENWICK, A., *The Politics of Electoral Reform. Changing the Rules of Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

79 BEDOCK, C., *Reforming democracy: institutional engineering in Western Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2017.

un nuevo acuerdo sobre el mapa electoral en el marco de la *Sexta Reforma del Estado*. La segunda de las reformas electorales vino precedida por una sentencia del Tribunal Constitucional de 2015, en la que se exhortó al Parlamento de Valonia a revisar sus circunscripciones de cara a las elecciones de 2019. Con esta reforma, aprobada en 2018, el legislador valón fusionó algunas de sus circunscripciones para que ninguna estuviese por debajo de los 4 escaños, límite a partir del cual, según el tribunal, se desvirtuaba la proporcionalidad por encima de lo constitucionalmente admisible⁸⁰.

Una vez más, estos pronunciamientos judiciales, sumados a los de otros Altos tribunales europeos como el Tribunal Constitucional Federal alemán⁸¹, o la Corte Constitucional italiana⁸², evidencian el papel cada vez más activo del poder judicial en los procesos de reforma electoral. Esto último entronca con evidencia empírica reciente que apunta a que la existencia de control de constitucionalidad tiene un efecto positivo sobre la posibilidad de que se produzcan reformas electorales⁸³. Por consiguiente, el caso belga también ilustra cómo los tribunales pueden ser actores desencadenantes de procesos de reforma electoral, sumándose así a una tendencia de activismo judicial que se viene observando en los últimos años en varios países europeos.

TITLE: *The electoral system of Belgium and its electoral reforms*

ABSTRACT: *This paper deals with the study of the electoral system of the Belgian House of Representatives and its electoral reforms. Belgium was the first European country to adopt an electoral system of proportional representation and, since then, its main elements have exhibited extraordinary stability. However, with the turn of the century, the coalition government headed by the liberal Guy Verhofstadt put the debate on institutional reforms at the center of the political agenda. This led to an electoral reform that involved several novelties: the «provincialization» of the electoral map, the establishment of a 5 percent threshold and the reduction of the list vote weight by half. In 2012, there was the last electoral reform, which consisted of the division of the controversial constituency of Brussels-Halle-Vilvoorde. This last episode shows the complexity of the Belgian federal model, consociational, bipolar and with centrifugal dynamics.*

RESUMEN: *El presente artículo aborda el estudio del sistema electoral de la Cámara de Representantes belga y sus reformas electorales. Bélgica fue el primer país europeo en adoptar un sistema de representación proporcional y, desde entonces, sus elementos centrales han exhibido una extraordinaria estabilidad. Sin embargo, con el cambio de siglo, el gobierno de coalición liderado por el liberal Guy Verhofstadt situó el*

80 BOUHON, F., «L'arrêt de mort des (trop) petites circonscriptions...», *op. cit.*, pp. 89-93.

81 FERNÁNDEZ-ESQUER, C., «Los sistemas electorales de los *Länder* alemanes: panorámica general y tendencias de reforma», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 117, 2019, pp. 101-135.

82 FERNÁNDEZ-ESQUER, C., «El creciente activismo de la Corte Constitucional italiana ante las reformas del sistema electoral nacional», *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n° 23(1), 2019, pp. 209-230.

83 NÚÑEZ, L. / JACOBS, K., «Catalysts and barriers. Explaining electoral reform in Western Europe», *European Journal of Political Research*, n° 55(3), 2016, pp. 454-473.

debate sobre las reformas institucionales en el centro de la agenda política. Ello condujo a una reforma electoral que supuso la «provincialización» del mapa electoral, el establecimiento de una barrera electoral del 5 por ciento y la reducción a la mitad del peso de voto de lista. En 2012, se produjo la última reforma electoral, que consistió en la división de la polémica circunscripción de Bruselas-Halle-Vilvoorde. Este último episodio evidencia la complejidad del modelo federal belga, de carácter consociacional, bipolar y con dinámicas centrífugas.

KEY WORDS: *Belgium, electoral systems, electoral reforms, federalism.*

PALABRAS CLAVE: *Bélgica, sistemas electorales, reformas electorales, federalismo.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 4.12.2019

FECHA DE ACEPTACIÓN: 19.02.2020