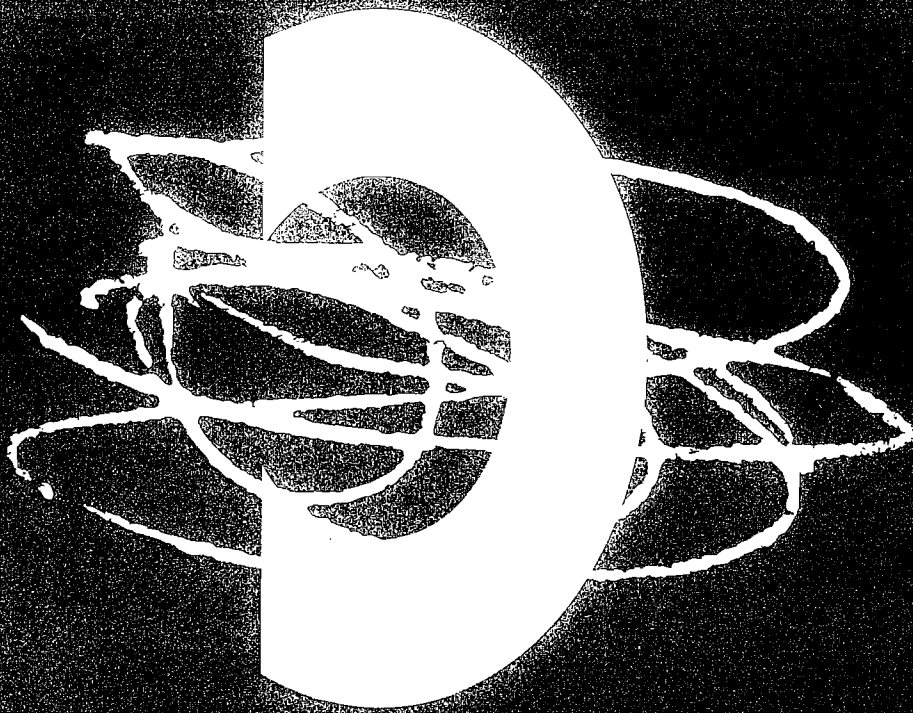




Jordi Matas (Ed.)
Antonio Robles
Juan Montañes
Guillermo Marquez
Francisco J. Llera
Jordi Capó

GOVERNOS POLÍTICOS Y
GOBERNABILIDAD



El propósito del Institut de Ciències Polítiques i Socials es impulsar la investigación y la docencia en los campos de las ciencias políticas y sociales.

El Institut de Ciències Polítiques i Socials fue creado en 1988 como consorcio entre la Universitat Autònoma de Barcelona y la Diputació de Barcelona. El Institut está adscrito a la Universitat Autònoma de Barcelona.

© ICPS y Jordi Matas (Ed.), Antonio Robles, Juan Montabes, Guillermo Márquez, Francisco J. Llera, Jordi Capó, 2000

Institut de Ciències Polítiques i Socials
C/ Mallorca, 244, pral. - 08008 Barcelona

Diseño de la cubierta: Toni Viaplana

Edición y publicación: Institut d'Edicions de la Diputació de Barcelona

Fotocomposició: Addenda s.c.c.l.

Impresión: Tesys

ISBN: 84-7794-711-2

Depósito legal: B-30164-2000

Índice

1. Introducción Jordi Matas Dalmases	7
2. El estudio de las coaliciones políticas Antonio Robles Egea	21
3. La coalición de gobierno en Andalucía: Elementos institucionales y práctica política Juan Montabes Pereira	59
4. Los gobiernos de coalición en Cataluña Jordi Matas Dalmases	87
5. Los gobiernos de coalición en Galicia Guillermo Márquez Cruz	127
6. Los gobiernos de coalición en el País Vasco Francisco J. Llera Ramo	193
7. El bucle de la gobernabilidad: Opinión pública y pactos en las elecciones de 1996 Jordi Capó Giol	241



**Los gobiernos de coalición
en el País Vasco**

Francisco J. Llera Ramo
Universidad del País Vasco

La política en un sistema democrático se caracteriza por su pluralismo de oferta y por el carácter competitivo de los apoyos que obtiene cada opción política. De este modo, en poco más de veintidós años, desde las primeras elecciones democráticas de 1977, los vascos han sido llamados a las urnas en 21 ocasiones: tres referenda (en 1978 para aprobar la Constitución Española; en 1979 para hacer lo propio con el Estatuto de Autonomía para el País Vasco; y en 1986 para ratificar las condiciones de la entrada de España en la OTAN), siete elecciones legislativas, o generales, a las Cortes Españolas (1977, 1979, 1982, 1986, 1989, 1993 y 1996), seis elecciones autonómicas al Parlamento vasco (1980, 1984, 1986, 1990, 1994 y 1998) y en otras cinco ocasiones para elegir simultáneamente a ayuntamientos e instituciones forales¹, además de las tres elecciones al Parlamento Europeo, celebradas siempre en coincidencia con algún otro comicio. Así es como los vascos han ido tejiendo la pluralidad de su identidad política, al mismo tiempo que definían las preferencias y las pautas propias de gobernabilidad.

En estos veinte años largos la sociedad vasca ha ido construyendo una arena política democrática que hay que relacionar necesariamente con la institucionalización autonómica, que será a la que nos habremos de referir y limitar en este análisis. Las elecciones autonómicas vascas han sido fundamentales para la legitimación del proceso autonómico vasco y la construcción y arraigo de las instituciones del autogobierno vasco. Pero, al mismo tiempo, la legitimación de la autonomía vasca ha de verse también como clave para la consolidación de la democracia en España. De este modo, autonomía vasca y democracia española comparten los mismos requisitos del sistema político y definen un esquema de gobernabilidad con implicaciones recíprocas.

Gobernabilidad viene de gobierno, que en nuestras democracias occidentales es sinónimo de «gobierno de partidos» (Budge y Keman, 1990) o, yendo más allá, «Estado de partidos» (Von Beyme, 1995: 41 y ss.). Los partidos no se conforman con ampliar su base social de afiliación o con movilizar a su electorado, sino que su objetivo primordial es la participación en las estructuras del poder dentro del Estado. La experiencia y la estadística nos dicen que en la mayor parte de los casos la única manera que tienen de hacerlo es formando

coaliciones para poder gobernar de forma, más o menos, duradera, estable, eficaz y comprensible para la ciudadanía.

En las páginas que siguen trataremos, precisamente, de contextualizar, sistematizar y analizar las características y los resultados de la política de la coalición en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Aunque nuestro análisis va a tomar como referencia fundamental las elecciones autonómicas, parece conveniente jalonar temporalmente la vida política vasca. Así, para comprender mejor los rasgos de continuidad y discontinuidad del pluralismo político vasco y la evolución de nuestra vida política, podemos distinguir cinco etapas (Llera, 1994: 14 y ss.): la primera, que va de 1977 a 1979, es la de la transición vasca propiamente dicha; la segunda, de 1980 a 1984, es la de la institucionalización interna; la tercera, entre 1984 y 1986, es la de la crisis del nacionalismo hegemónico con la ruptura del PNV; la cuarta, de 1986 a 1998, es la de la consolidación democrática en Euskadi; y la última, recién iniciada, deberá ser la de la pacificación y normalización política.

Las elecciones autonómicas y el sistema de partidos

Las elecciones autonómicas tienen como principal objetivo elegir la representación parlamentaria de los vascos (60 parlamentarios en la primera legislatura y 75 a partir de 1984) y producir el gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca (CAV). De este modo, se construye una arena política de segundo orden (Reif y Schmitt, 1980: 3 y ss.), respecto a la de primer orden que definen las elecciones legislativas, y que en el caso vasco se caracteriza por la fractura entre nacionalistas y autonomistas y la diferencial movilización política de sus respectivas sociologías electorales.

La política vasca viene marcada por la complejidad institucional derivada de la foralidad, el pluralismo y la fragmentación de su sistema de partidos, la polarización política que aporta el factor nacionalista y la existencia de un movimiento político antisistema (HB), que legitima la violencia terrorista desde el izquierdismo y el extremismo nacionalista. Todo ello muestra un esquema complejo de gobernabilidad, de relaciones interpartidarias y, consiguientemente, de comportamiento electoral, pudiendo distinguirse dos grandes períodos: el primero, entre 1980 y 1986, caracterizado por el gobierno monocolor del PNV, y el segundo, desde 1987, caracterizado por sucesivos gobiernos de coalición, aunque con fórmulas distintas.

Cuadro 1
Evolución del sistema de partidos electorales y parlamentarios de la Comunidad Autónoma Vasca en las elecciones autonómicas de 1980-1998.

	1980		1984		1986		1990		1994		1998	
	V.V.	T	V.V.	T	V.V.	T	V.V.	T	V.V.	T	V.V.	T
	Escaños	%	Escaños	%	Escaños	%	Escaños	%	Escaños	%	Escaños	%
PNV	38,1	25	42,0	32	23,6	17	28,5	22	29,3	22	27,6	21
HB/EH	16,5	11	14,7	11	17,4	13	18,3	13	16,0	11	17,7	14
EE	9,8	6	8,0	6	10,8	9	7,8	6	8,0	6	8,6	6
EA	-	-	-	-	15,8	13	11,4	9	12,0	8	10,7	8
PSE-EE	14,2	9	23,0	19	22,0	19	19,9	16	21,3	16,0	17,4	14
AP/CP/PP	4,8	2	3,3	2	4,8	2	8,2	6	8,0	14,2	11	14,7
UCD/CDS	8,5	6	10,0	7	3,5	2	0,7	-	-	-	-	-
PCE/IU	4,0	1	1,7	-	1,0	-	1,4	3	4,0	9,0	6	8,0
UA	-	-	-	-	-	-	1,4	3	4,0	2,7	5	6,7
	95,9	60	100		98,9	75	100		98,1	75	100	
	-	-	-	-	-	-	97,6	75	100	2,7	2	2,7
	-	-	-	-	-	-	1,2	5	6,7	5,6	2	2,7

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de las Juntas Electorales.



Las elecciones autonómicas

Desde la aprobación del Estatuto de Autonomía² (EA), los vascos han sido llamados a las urnas para elegir su Parlamento y su Gobierno autonómicos en seis ocasiones desde las primeras elecciones regionales del 9 de marzo de 1980³, definiéndose con claridad los grandes ciclos políticos en función de los cambios en la correlación de fuerzas políticas o de los esquemas de gobernabilidad postelectorales (ver Cuadro 1).

Las primeras elecciones de 1980 (Llera, 1981), que ya hemos caracterizado como *inaugurales* y, por tanto, resultarían *excepcionales* (Montero, 1985: 415 y ss., Van der Eijk, 1987: 253 y ss.), al tiempo que abren un período de institucionalización política, consolidan un ciclo ya iniciado por las elecciones forales del año anterior, por una parte, de realineamiento electoral y, por otra parte, de dominio nacionalista hegemonizado por los gobiernos monocolors del PNV.

Las segundas elecciones autonómicas de 1984 (Llera, 1986c), que se pueden caracterizar como *de tránsito* o *normales*, se sitúan en un ciclo recién iniciado de realineamiento electoral producido por el ascenso electoral del PSOE y el hundimiento de la UCD desde 1982, que no cuestiona el gobierno monocolor del PNV en la arena autonómica, pero limita su margen de maniobra al firmar en minoría, primero Garaikoetxea y luego Ardanza, un pacto de legislatura con el PSE. Sin embargo, lo más característico de esta legislatura es la crisis del nacionalismo tradicional, la dimisión de Garaikoetxea en diciembre de 1984 y su sustitución por Ardanza en la Presidencia del Gobierno al poco de iniciarse, la ruptura del PNV y la aparición de Eusko Alkartasuna (EA) y el consiguiente adelanto electoral a poco más de mitad de legislatura.

Las terceras elecciones de 1986 (Llera, 1988a) son claramente *de realineamiento* o, nuevamente, *excepcionales*, abriendo un ciclo de volatilidad electoral intranacionalista, que, además de darle la mayoría relativa al PSE manteniendo sus apoyos electorales, redistribuye el voto del PNV con su recién nacida escisión (EA) y refuerza las otras dos opciones de la izquierda nacionalista (HB y EE). Esta nueva correlación de fuerzas obliga a plantearse por primera vez la necesidad de gobernar en coalición, optándose, tras meses de negociación y titubeos, por un esquema de gobernabilidad basado en la alianza PNV-PSE, que no tiene mayoría absoluta, no pone en cuestión la preeminencia del PNV (sigue ostentando la Presidencia a pesar de ser el segundo partido) y que tendrá reflejo en todos los niveles institucionales forales y locales, lo que da lugar a un ciclo político de pactos, entre los que destaca el «acuerdo para la pacificación y normalización» de la llamada Mesa de Ajouria-Enea, de enero de 1988⁴.

Las cuartas elecciones de 1990 (Llera, 1994: 35 y ss.) vuelven a ser *de continuidad* y, relativamente, *normales*, con un notable reforzamiento de la posición del PNV, que recupera su primera posición en detrimento del PSE y del resto de las fuerzas nacionalistas, al tiempo que el PP comienza a concentrar el voto del centro-derecha e irrumpe en la arena política Unidad Alavesa (UA). Aunque todo el mundo lo daba por hecho, no fue posible reeditar la coalición anterior (a pesar del reforzamiento de la mayoría del eje PNV-PSE), con lo que se intenta un nuevo esquema de alianzas a tres bandas, basado en el eje PNV-EE, al que se sumaría un tercer socio, que habría de ser EA; es un gobierno de coalición nacionalista que aprovecha la experiencia de la coalición EA-EE en la Diputación Foral de Guipúzcoa. Sin embargo, las tensiones PNV-EA, la crisis interna de EE y el relativo fracaso de la coalición en las elecciones locales y forales de 1991 la llevaron a su ruptura con la expulsión de EA del gobierno y la incorporación del PSE al mismo en un nuevo pacto tripartito, en el que la presencia de EE era testimonial y el PNV veía reforzada su preeminencia y centralidad.

Las quintas elecciones de 1994 vuelven a ser *de realineamiento*, aunque no tan excepcionales, confirmando las tendencias del ciclo político iniciadas en 1989 y agudizadas a partir de 1993, configurando un realineamiento electoral en España, que en Euskadi se traduce en una mayor fragmentación por la llegada, también aquí, de la oleada de auge de las fuerzas de oposición nacional en España (PP e IU), junto con el desgaste continuado del PSE-EE, al tiempo que UA capitaliza la mayor radicalización antinacionalista en clave foralista o localista alavesa, EE ha desaparecido y el nacionalismo minoritario se desgasta lentamente sin que el PNV mejore sus resultados, a pesar de lo cual refuerza su posición central en la arena política. De nuevo hay que gobernar en coalición, pero ahora se inicia una nueva etapa en la que PNV y EA acuerdan pactar un eje básico al que añadir un tercer socio, que a partir de este momento puede ser tanto el PSE-EE como el PP, llegándose finalmente a una fórmula de coalición mayoritaria PNV/EA/PSE-EE, en la que el PNV ve reafirmada su hegemonía. Tras la crisis de julio de 1998 por la que los socialistas rompen la coalición de gobierno a solo tres meses de las elecciones, el lehendakari Ardanza y los socios de gobierno (PNV y EA) optan por repartirse las tres consejerías detentadas hasta ese momento por los socialistas (dos para el PNV y una para EA), quedando en minoría, aunque en la práctica actuasen en funciones entre julio y diciembre de 1998.

Las sextas elecciones autonómicas de 1998 (Llera, 1999), si nos atenemos a la menor volatilidad electoral neta y al menor baile de escaños, en una situación de normalidad habrían sido las de mayor *continuidad*. Sin embargo, lo significativo de los cambios de fondo y las

novedades de la coyuntura política por el impacto de la tregua de ETA y la declaración nacionalista de Estella las convierten también en unas elecciones relativamente *excepcionales*. De lo excepcional de este momento político da cuenta el record de movilización electoral, que queda a un punto de la participación alcanzada en las elecciones legislativas de 1996 y ligeramente por encima de los máximos obtenidos en elecciones autonómicas también especiales, como las de 1984 y 1986. De acuerdo con lo previsto por la dinámica de largo recorrido previa a las elecciones, los beneficiarios electorales han sido el PP y, en menor medida, el PSE-EE, pero la irrupción de la tregua convirtió también en ganador a EH, provocando una dinámica moderadamente centrífuga. Por otro lado, este doble efecto combinado atenuó el retroceso del PNV, que volvió a ganar las elecciones tras perder un escaño, y agudizó el bajón de los partidos menores (IU, UA y EA). La repetición de la mayoría nacionalista facilitaba que su giro estratégico se concretase en un nuevo esquema de gobernabilidad: un gobierno bipartito de coalición nacionalista (PNV-EA) en minoría con apoyo parlamentario de EH⁵, pendiente de lo que ocurriera en las siguientes elecciones locales/forales, de 1999.

El sistema de partidos

El País Vasco, junto con Navarra, es la única Comunidad Autónoma en la que compiten con relativo éxito electoral y continuidad un promedio de siete fuerzas políticas⁶ que obtienen representación parlamentaria en la arena autonómica y que, en palabras de Sartori, «cuentan» y son relevantes para una gobernabilidad tan complicada como la vasca. El alto pluralismo político vasco, o *pluralismo extremo* (Sartori, 1980: 160 y ss.), desde el comienzo de la transición, al principio por falta de decantación y después por las características de la propia cultura política vasca (Llera, 1994: 79 y ss.), se articula en dos líneas claras de competición que se combinan: por un lado, la clásica dimensión izquierda/derecha y, por otro lado, la diferenciación entre fuerzas nacionalistas y autonomistas, que definen una importante variedad de espacios políticos.

Las fuerzas políticas

Teniendo en cuenta sólo los partidos con representación parlamentaria, desde las primeras elecciones autonómicas de 1980 nos encontramos cuatro fuerzas políticas en el espacio del nacionalismo (PNV, HB, EE y EA) y cinco en el del autonomismo (PSE, UCD/CDS, AP/CP/PP, PCE/IU y UA), cinco en el centro y la derecha (PNV, UCD/CDS, AP/CP/PP, EA y UA) y las otras cuatro en la izquierda (PSE, HB, EE y PCE/IU).

El PNV, fundado en 1897 por Sabino Arana (Corcuera, 1979: 412 y ss. San Sebastián, 1984), es el principal partido del país por su implantación y la fortaleza de su organización, sus apoyos electorales y la extensión y permanencia en las instancias de poder, tanto sociales como institucionales. Se caracteriza por su ideología democristiana y adscripción al Partido Popular Europeo, su interclasismo y su autonomismo reivindicativo que se mueve entre el viejo foralismo, la aceptación del *statu quo* autonomista y la tentación independentista, que últimamente se reviste de una retórica «soberanista». Ha dirigido el gobierno en todas las legislaturas, aún perdiendo las elecciones de 1986 en medio de una grave crisis, con una trayectoria ascendente entre 1980 y 1984, al pasar del 38,1% de los votos válidos al 42%; la ruptura de 1986, en la que pierde el 40% de su electorado (quedándose en el 23,6%); la nueva fase de recuperación (con el 28,5% y el 29,3% de los votos válidos en 1990 y 1994, respectivamente), en la que sin producirse un avance espectacular refuerza su centralidad y predominio político por la nueva estructura de la competencia partidista en España y en Euskadi; y el ligero retroceso de 1998 que le sitúa en el 27,6% sin perder posiciones ni centralidad.

El centro-derecha de ámbito estatal, hoy representado por el PP, ha seguido una trayectoria muy desigual desde el punto de vista electoral y con una gran inestabilidad orgánica, razones por las que hasta el último período ha jugado un papel secundario en la política vasca (Fernández Sebastián, 1995). En 1980 UCD, con el 8,5% de los votos válidos ocupaba el centro y AP, con el 4,8%, la derecha, autonomistas los primeros y con un foralismo claramente antinacionalista los segundos, con problemas de cuadros dirigentes por los azotes del terrorismo y una baja implantación territorial localizada entre las clases medias y altas urbanas. En 1984, tras la crisis de UCD, Marcelino Oreja ensaya en el País Vasco el experimento unitario de la Coalición Popular (CP) con un éxito escaso (9,4% de los votos válidos), para repartírselo, de nuevo, entre la propia CP (4,8%) y el CDS (3,5%) en 1986, aunque el electorado comienza a decantarse por el PP en 1990 (8,2%) —el CDS obtiene el 0,7%—, hasta que en 1998, en plena fase de ascenso, alcanza en solitario la mejor cuota de este espacio, con el 19,9% de los votos válidos, arrebatándole al PSE-EE su segunda posición y, sobre todo, su papel relevante en la política vasca.

Herri Batasuna (HB)⁷ es una coalición política que nace como tal en 1978 y se presenta por primera vez en 1979 (Llera, 1985a: 55 y ss. y 1985b), consiguiendo ser la segunda fuerza política con el 16,5% de los votos válidos en las primeras elecciones autonómicas de 1980. Desde el nacionalismo y el izquierdismo extremistas se organiza como un gran movimiento antisistema (Llera, 1992: 178 y ss. y Mata, 1993) que apoya

de forma seguidista la estrategia terrorista de ETA, con la que comparte, además, el rechazo del modelo autonómico y la democracia española, el objetivo de la autodeterminación para la independencia y el supuesto de que el «pueblo vasco» está en guerra con el «Estado español». Su mayor implantación se localiza en las zonas rurales, semiurbanas o suburbanas más euskaldunizadas, sobre todo, de Guipúzcoa, con una extracción social heterogénea que combina los sectores más populares de la sociedad tradicional vasca con la sociología de los nuevos movimientos sociales de las capas medias urbanas y fragmentos afectados por la exclusión social del proceso de desindustrialización. Manteniendo la tercera posición en el *ranking* electoral desde 1984, su peso electoral relativo oscila entre el 14,7% de los votos válidos en 1984 y el 18,3% en 1990, definiendo un ciclo de expansión en los años ochenta y de declive continuado en la presente década, en la que llega a perder una quinta parte de su electorado (el 16% en 1994). Sin embargo, la nueva marca electoral EH y su giro estratégico le han permitido en 1998 obtener un 17,7% y recuperar el terreno perdido en la etapa anterior.

El PSE-E, como organización federada del PSOE, es el partido más veterano del País Vasco (Fusi, 1975; Eguiguren, 1984 y 1994), con una implantación concentrada, fundamentalmente, en las zonas industriales, urbanas y de inmigración. Comenzó siendo el tercer partido con el 14,2% de los votos válidos en 1980, por detrás de HB, pero a lo largo de la década ha ido consolidando una segunda posición por encima del 20% de los votos y tras disputar el predominio al PNV en 1986, se encuentra al final de los noventa en la cuarta posición con el 17,4%, después de haber sido adelantado por el PP y EH, que le arrebatan, además, su papel de referente principal del autonomismo y de la izquierda.

En el espacio nacionalista compete también Eusko Alkartasuna (EA). Nacido de la ruptura del PNV en 1986 y organizado en torno al liderazgo de Carlos Garaikoetxea, concentra su fuerza en Guipúzcoa y entre las clases medias urbanas, caracterizándose por su radicalización nacionalista y por una posición ideológica cercana al liberalismo social. Tras su éxito relativo en 1986, con el 15,8% de los votos válidos, no ha dejado de perder votos elección tras elección, situándose en 1998 en el 8,6%, tras perder más del 40% de su electorado. Como partido nacido al calor del gobierno, la experiencia de oposición de 1986 a 1990 y de 1991 a 1994, tras el fracaso de la efímera coalición con el PNV y EE en 1991 por las tensiones con el PNV, ha optado por el pragmatismo y el replanteamiento de sus relaciones con el PNV. Este giro se ha concretado en la alianza básica sellada por ambas fuerzas desde 1994, que le devuelve influencia política y relevancia institucional, pero le genera nuevas tensiones en un peligroso proceso de declive electoral, que hacen prever un horizonte poco halagüeño como proyecto político autónomo.

El espacio comunista, que tiene una presencia en la política vasca desde los años 30 y que ha compartido gobierno en el exilio con nacionalistas y socialistas, ha tenido una trayectoria muy desigual. En las primeras elecciones autonómicas de 1980 el PCE/EPK obtiene un 4% de los votos válidos y logra sentar en el Parlamento de Vitoria a Roberto Lertxundi, su joven y carismático líder proveniente –como casi toda su generación– de la militancia en ETA. La crisis que vivía el PCE en España al comienzo de los 80 y la cercanía ideológica y generacional llevaron a la dirección del PCE/EPK a la convergencia con EE, tras la disolución de ETApM, si bien una parte siguió fiel a la dirección madrileña aunque con un nulo eco electoral. La crisis del PSOE en España y, en menor medida, la desaparición de EE, devolvieron a IU/EB el éxito que este espacio nunca había conseguido al obtener en 1994 el 9% de los votos válidos, volviendo al Parlamento Vasco con seis escaños y grupo parlamentario por primera vez. Sin embargo, sus últimos movimientos de alianza con el nacionalismo y las tensiones internas han estado a punto de convertirles en extraparlamentarios, al quedarse con el 5,6% de los votos.

Finalmente, de la crisis que vivía la derecha autonomista en Álava surge en 1990 Unidad Alavesa (UA), partido de carácter foralista (provincialista), antinacionalista y con componentes populistas, que, recogiendo electores de casi todo el espectro político, obtiene un importante éxito en las elecciones de 1990 al alcanzar el 11% de los votos válidos en Álava (un 1,4% de la CAV) –casi todos ellos en Vitoria–, que gracias al sistema electoral le concede 3 escaños en el Parlamento Vasco. Sin embargo, su éxito es aún mayor en 1994 al alcanzar el 19% de los votos válidos y el segundo puesto en Álava (el 2,7% de la CAV) a sólo tres puntos del PNV y otros tantos por encima del PP y del PSE-EE, sentando a 5 diputados en el Parlamento Vasco y obteniendo grupo parlamentario propio. Su relevancia en la política alavesa es creciente a la vista de la gran fragmentación electoral y la debilidad nacionalista en esta provincia, pero, al mismo tiempo, la no cristalización de un electorado identificado ideológicamente con el partido le plantea serios riesgos autodestructivos, producidos por las tensiones propias de la política de alianzas o de la disyuntiva gobierno/oposición en un momento de ascenso del PP, su principal competidor. De ahí que ante las nuevas circunstancias en las elecciones de 1998 haya perdido más de la mitad de su electorado, quedándose en el 8,4% del voto alavés.

El pluralismo polarizado

Desde el principio hemos coincidido todos los analistas (Llera, 1981: 69 y ss., Linz, 1986: 317 y ss., Gunther, Sani y Shabad, 1986: 312) en la calificación del sistema de partidos vasco como de *pluralismo*

polarizado (Sartori, 1980: 165 y ss.), persistiendo tal caracterización hasta el momento presente (Llera, 1988b: 356 y ss. y 1994: 20 y ss.), dado que se mantienen invariables todos los parámetros requeridos (ver Cuadro 2). En primer lugar, ya hemos destacado el elevado pluralismo partidista vasco, con un número efectivo de partidos parlamentarios (Laakso y Taagepera, 1979: 3 y ss.) medio de 5,6, indicador máximo en España (Montero, 1992: 276s) y en todas sus comunidades autónomas (Llera, 1998a: 147s) y sólo superado por Bélgica entre dieciocho países europeos en el período 1977-1989 (Montero, 1992: 278). En segundo lugar, la fragmentación parlamentaria (Rae, 1977: 56s), como indicador de la alta competitividad del sistema, se mantiene casi constante alrededor del .80⁸, que, junto a la israelita o la suiza, es la máxima de la media de los 20 países calculada por el propio D. Rae (1977: 204) para el período 1945-1965 y en el grupo de cabeza de cinco países europeos calculada para el período 1977-1989 por Montero (1992: 273).

Sin embargo, si neutralizamos el efecto que el número de partidos tiene sobre el índice de fragmentación, obtendremos el índice de dispersión parlamentaria corregido (Linz, 1986: 322), que alcanza un promedio de .92 para las cinco elecciones, muy cercano al máximo (1) y que abunda en la constatación de la complejidad del sistema, dando cuenta de la gran dispersión del poder representativo, algo paliado en las dos primeras legislaturas por el predominio relativo del primer partido (en torno al 42% de los escaños), pero que se quiebra en las siguientes legislaturas, al situarse entre el 25% y el 29% y al sumar entre los dos partidos centrales del sistema (PNV y PSE-EE ó PP) entre el 45% y el 51% del poder parlamentario, al tiempo que se acortaba de manera sensible la distancia entre ambos.

Lo cierto es que el PNV ha pasado de ejercer un amplio predominio sobre el sistema hasta su crisis de mediados de los ochenta a asentarse sobre una sólida y cómoda centralidad institucional favorecida por la debilidad de las mayorías gobernantes en Madrid desde 1993 y, sobre todo, por la alta competitividad entre las opciones autonomistas (PSE-EE y PP). Así, entre 1980 y 1984 representaba entre el 74% y 82% del voto de centro-derecha, y entre el 59% y el 64% del voto nacionalista, lo que reforzaba su predominio ideológico y político; sin embargo, la ruptura de 1986 le dejó con un 49% y un 35%, respectivamente, para recuperarse a partir de esta fecha y superar ligeramente el 50% en ambas áreas de competición hasta 1998, en que retrocede hasta el 51% del voto nacionalista y el 47% del de centro-derecha.

Por su parte, el PSE-EE, que desde un escaso 41% en 1980 acaparó entre 1984 y 1990 entre el 59% y 67% del voto autonomista, ha debilitado notablemente su centralidad al ser sustituido en ese predominio por el PP en 1998. Por otro lado, su capacidad para representar el voto de izquierda

Cuadro 2
Formato del sistema de partidos vascos entre 1980 y 1998.

	1980	1984	1986	1990	1994	1998
Fragmentación parlamentaria (Fp)	.81	.72	.81	.81	.82	.79
Dispersión Parl. corregida	.87	.90	.94	.94	.96	.92
Volatilidad (Vt)	-	13	25*	11	15	8
Número de partidos parlamentarios	7	5	7	7	7	7
% de escaños del primer partido	41,7	42,7	25,3	29,3	29,3	28,0
% de escaños del segundo partido	18,3	25,3	22,7	21,3	16,0	21,3
Diferencia entre ambos	23,3	17,4	2,7	8,0	13,3	6,7
Primer partido	PNV	PNV	PSE	PNV	PNV	PNV
Segundo partido	PSE	PSE	PNV	PSE	PSE	PP
% de escaños entre ambos	60	68	48	51	45	49
Mínima mayoría parlamentaria	2	2	3	2	3	3
Nº de partidos gobernantes	1	1	2	3**	3	2***
Composición del gobierno	PNV	PNV	PNV/PSE	PNV/EA/EE	PNV/EA/PSE	PNV/EA

Elaboración propia a partir de los datos de las Juntas Electorales

* En 1986 nace EA y la CP tiene que competir con el CDS.

** El primer gobierno de coalición PNV/EA/EE se rompe en Septiembre de 1991, siendo sustituido EA por el PSE y formándose una nueva coalición PNV/EE/PSE.

*** Con el apoyo de investidura de EH y, eventualmente, un pacto de legislatura.

ha sido más modesta, si bien más estable, ya que, a pesar de haber partido del 29% en 1980, desde 1984 se sitúa entre el 47% y el 40% describiendo un ligero declive, siendo también aquí sustituido por EH.

Aunque los indicadores de pluralismo y fragmentación y el estudio de la correlación de fuerzas, de por sí, ya dan una idea de la competitividad entre los actores del sistema, desde el punto de vista del funcionamiento del mismo, sin embargo, lo realmente importante es la distancia ideológica que les separa y sus dimensiones o líneas de tensión, en la medida en que éstas son las que determinan la intensidad de la confrontación política.⁶

Como ya se ha reiterado en estudios anteriores (Llera 1981, 1984b, 1985c, 1986a, 1986b, 1988b, 1994: 23-33 y 1998c), dos son las dimensiones o coordenadas principales que catalizan la distancia ideológica entre los partidos vascos: por un lado, la polarización de clase y la posición ante el sistema socioeconómico, que sintetiza los intereses sociales en el mundo occidental y que solemos medir en términos de izquierda/derecha y, por otro lado, la intensidad del sentimiento nacionalista cuando éste se expresa en un *continuum* bipolar entre dos identidades nacionales (vasca y española) vividas como, más o menos, compatibles o excluyentes. Ambas dimensiones políticas, aunque situadas en el imaginario colectivo con referencias distintas, más racionales e ideológicas la primera, o más simbólicas y emocionales la segunda, se pueden medir y cuantificar en sendas escalas continuas de diez puntos, siempre de una forma aproximada y siendo plenamente conscientes de la relatividad de este tipo de mediciones, cuya validez explicativa, con todo, viene avalada por la práctica de una larga serie de estudios.

Del análisis detallado de la evolución de ambas dimensiones se deduce la progresiva moderación del electorado vasco y su movimiento centrípeto. Así, la evolución de los índices de polarización¹⁰, que resultan de dividir las distancias que median entre las posiciones extremas por la distancia máxima posible, nos muestran el predominio de la dimensión

Cuadro 3

Índices de polarización izquierda/derecha e independentismo/centralismo entre los partidos vascos en las elecciones generales de 1982, 1989, 1993 y 1996 y autonómicas de 1980, 1986, 1990 y 1994.

	1980	1982	1986	1989	1990	1993	1994	1996
IZ/DER	.46	.55	.63	.61	.62	.50	.49	.42
IN/CENT	.66	.67	.65	.57	.63	.53	.59	.55

Fuente: elaboración propia a partir de distintas encuestas.

identitaria sobre la ideológica en casi todas las elecciones, sobre todo autonómicas (con la única excepción de su equiparación en 1986 por la división del nacionalismo).

La gobernabilidad

La gobernabilidad¹¹, entendida simplemente como la capacidad para gobernar, se fundamenta en dos condiciones esenciales, que nos recuerda R. Dahrendorf (1980: 396) y para quien cualquier gobierno que quiera superar la precariedad las ha de cumplir: la legitimidad y la eficacia. Las dos son imprescindibles para obtener la estabilidad del gobierno y del orden social. Se trata de una cuestión clave para el análisis en un contexto de democracia recién institucionalizada y en fase de consolidación, que, además en el caso vasco, tiene que hacerlo en un contexto de pluralismo polarizado y de impugnación violenta. Nosotros vamos a aproximarnos a su estudio en el caso vasco, centrándonos en la formación, evolución, estabilidad y rendimiento político de sus gobiernos autonómicos.

La forma de gobierno y su constitución

Definida básicamente la forma parlamentaria de gobierno (Vandelli, 1982; Pendas, 1988) por la CE, queda abierta para su desarrollo estatutario posterior la concreción del tipo de parlamentarismo (Löwenstein, 1979: 89-141).

El Estatuto de Autonomía (EA) del País Vasco, de acuerdo con el *principio de voluntariedad* y en el ejercicio de sus competencias exclusivas en materia de autoorganización, debía completar los rasgos básicos del modelo parlamentario constitucional. Sin embargo, el desarrollo institucional incorporado al EA no ha sido especialmente prolijo, limitándose a los contenidos del Título II «De los poderes del País Vasco», que dedica los 16 artículos de sus cinco capítulos a concretar las siguientes características de su sistema parlamentario:

- 1.ª El art. 24.1 reitera los *poderes* del País Vasco, que «se ejercerán a través del Parlamento, del Gobierno y de su Presidente o Lehendakari».
- 2.ª El art. 24.2 consagra el respeto y mantenimiento de las instituciones de autogobierno foral de los Territorios Históricos, como fuente de legitimidad de los llamados *derechos históricos*, y el art. 26 define su derecho cuasi confederal a una representación igualitaria en el Parlamento Vasco.
- 3.ª En los cuatro artículos del Capítulo I, dedicado al Parlamento, se establece la duración ordinaria de la legislatura en cuatro años

(art. 26.4) con períodos de sesiones de un mínimo de ocho meses (art. 27.2), dejando el resto de los extremos a la autonomía legislativa y reglamentaria de la Cámara, a la que se da especial relevancia en sus funciones de impulso y control de la actividad parlamentaria (art. 25.1), la confianza del gobierno (art. 31.1) y la responsabilidad política colectiva a individual de los miembros del consejo de gobierno (art. 32.1).

4.ª El Capítulo II desarrolla en sus cinco artículos las características principales del gobierno vasco y del presidente o lehendakari. Así, el art. 29 define el *principio de colegialidad* del gobierno vasco en el ejercicio de sus funciones ejecutivas y administrativas; los arts. 31 y 32, ya citados, la confianza y la responsabilidad políticas; finalmente, el art. 33 establece el *principio presidencial*, ligado a la colegialidad, según el cual «el Presidente del Gobierno será designado de entre sus miembros por el Parlamento Vasco y nombrado por el Rey» (art. 33.1) y «el Presidente designa y separa los consejeros del Gobierno, dirige su acción, ostentando a la vez la más alta representación del País Vasco y la ordinaria del Estado en este territorio» (art. 33.2).

Aunque el EA no va mucho más allá de la CE, al conformarse casi exclusivamente con reiterar sus principios, dejando abiertas la organización del Gobierno (art. 33.3) o las propias características de la investidura, la confianza o la responsabilidad, entre otras, avanza, sin embargo, con ambigüedad calculada hacia un tipo de *parlamentarismo de primer ministro* (García Roca, 1985: 188), que no comparten algunos autores (García Herrera, 1981: 74 y ss.).

La Ley 7/1981, de 30 de junio, «Ley de Gobierno» (LG) es la clave del desarrollo estatutario en materia de autoorganización y, sobre todo, de mayor concreción del sistema de gobierno vasco, en aspectos como la organización del gobierno, la primacía del lehendakari y las relaciones entre gobierno y Parlamento.

Resumiendo con F.J. García Roca (1985: 189 y ss.), las principales características del sistema de gobierno vasco derivadas de la LG serían:

- 1.ª La reafirmación obvia del sistema parlamentario constitucional y estatutario.

- 2.ª Se trata de un sistema parlamentario «fuertemente racionalizado», que, frente a la uniformidad autonómica, define algunas diferencias significativas: a) la formalización de los procedimientos de responsabilidad política (confianza y censura) no se establece estatutariamente, lo que los hace más modificables; b) el presidente tiene la potestad de disolver anticipadamente el Parlamento; c) la regulación de una moción de censura

individual para los miembros del gobierno no prevista en ningún otro nivel institucional.

- 3.ª Define un parlamentarismo «dualista», en el que la separación de poderes entre gobierno y Parlamento no merma la exigencia de colaboración institucional.
- 4.ª Existe un «fuerte principio de dirección política del Gobierno por el Presidente», que afecta a las propias relaciones Gobierno/Parlamento.

A estas fuentes normativas (CE, EA y LG) habría que añadir el Reglamento del Parlamento Vasco (RPV) del 11 de febrero de 1983, en el que se concretan aún más las características del sistema de gobierno vasco.

El Lehendakari, aunque sin preeminencia jerárquica, es un órgano estatutario, cuyo estatuto orgánico y funcional, sin embargo, ha sido desarrollado en normas de rango inferior (LG y RPV) y, por tanto, más vulnerables al cambio de mayorías. A pesar de todo, las dudas sobre la seguridad jurídica que tal opción normativa planteaba han sido resueltas hasta la fecha por el mantenimiento en la práctica del consenso político-parlamentario sobre el régimen jurídico del Lehendakari, pero es cierto que nada garantiza que esto vaya a seguir siendo así.

El resultado de la doble labor realizada por el Parlamento Vasco en la regulación del régimen jurídico del Lehendakari (la legal de la LG y la reglamentaria del RPV), lejos de ser integrado y coherente, contiene duplicidades, dispersión y contradicciones y problemas de prevalencia normativa en caso de conflicto, como advierte E. Lucas (1991: 1203).

A pesar de que la primera intención claramente presidencialista del Proyecto de Ley de Gobierno, presentado por el primer gobierno de C. Garaikoetxea, fue fuertemente criticada por los grupos de la oposición, consiguiendo rebajarla en el trámite parlamentario, el resultado ha sido un reforzamiento de la figura del Lehendakari, llevando a algunos especialistas como M.A. García Herrera (1981: 77 y ss.) a considerar que se ha rebasado lo previsto en la letra del EA.

El art. 1 de la LG comienza indicando que «el Lehendakari ostenta la suprema representación del Pueblo Vasco», formulación que, aunque pueda parecer retórica, redactada por una mayoría nacionalista, ya denota la voluntad de preeminencia presidencialista y de vincular directamente al Presidente, en una suerte de figura análoga a la Jefatura del Estado, y al Pueblo Vasco (personalización), no distinguiendo entre éste y la Comunidad Autónoma, como institución, y hurtándole al Parlamento electo tal suprema representación. El art. 7 concreta aún más esta función representativa suprema, atribuyéndola al Lehendakari la representación del País Vasco en sus relaciones con el Estado, las CC.AA., los Territorios Históricos o los Ayuntamientos.



La LG dedica el Título I «Del Lehendakari de Euskadi» a su estatuto personal, a su designación y nombramiento, a sus competencias y facultades y a su suspensión, cese o sustitución en otros tantos capítulos, respectivamente. Haciendo balance de las distintas lecturas realizadas sobre la figura presidencial diseñada en la LG, E. Lucas (1991: 1215 y ss.) entiende que ésta no concibe ni un único tipo de lehendakari, ni de gobierno, sino que caben distintas realizaciones prácticas entre los extremos de un presidencialismo fuerte o un *primus inter pares* con una función moderadora y poco activa. Todo va a depender del sistema de partidos y de las características de la gobernabilidad, además de la personalidad y de las condiciones del liderazgo del propio titular.

La primacía del Lehendakari, como ya se ha indicado, no lo es tanto por una superior posición jerárquica, cuanto por un principio de dirección política derivado de sus atribuciones, así:

1.º En el seno del gobierno y en relación a los miembros de su Consejo:

a) el Lehendakari, como Presidente, «dirige y coordina» (art. 8 de la LG) al gobierno como «órgano colegiado» (art. 16);

b) define el «Programa de Gobierno» (art. 8.º) de acuerdo con los «objetivos políticos generales» que, bajo su dirección, establece colegiadamente el gobierno (art. 16);

c) nombra y cesa a sus Consejeros (arts. 8b, 17, 24.1d), designa entre éstos un Secretario del Gobierno (art. 19), nombrando uno o varios Vicepresidentes y sustituyendo a los miembros del gobierno en caso de ausencia o enfermedad (art. 8.1), implicando en su cese, automáticamente, el de sus Consejeros (art. 24.1.º);

d) dicta autónomamente decretos en su ámbito de competencia (art. 60.2), como: los nombramientos y ceses de los Consejeros, la creación, supresión o reorganización competencial de los departamentos gubernamentales (art. 8c) o la disolución del Parlamento;

e) firma también los decretos del gobierno (art. 59.1) junto con los Consejeros proponentes (art. 60.1);

d) dirime los conflictos de competencia entre departamentos (art. 8f);

g) convoca, fija el orden del día, preside y dirige las deliberaciones del consejo de gobierno (arts. 8g y 20.1) y de sus comisiones delegadas (arts. 8h y ss. 2 y 3);

h) establece las normas de funcionamiento y de preparación de los acuerdos del Consejo (art. 8j);

i) coordina el programa legislativo del Gobierno (art. 8i);

j) promueve y coordina la ejecución de los acuerdos del Consejo de Gobierno y de sus comisiones delegadas (art. 8k);

k) además, las funciones presidenciales de los epígrafes a), b), c),

g), y l) del art. 8 no pueden ser delegadas, salvo las del apartado g) en caso de ausencia o enfermedad (art. 39.1).

2.º En relación al Parlamento y a los vínculos entre gobierno y Parlamento:

a) la elección del Lehendakari por el Parlamento se hace mediante la confianza explícita previa, tras la exposición de las líneas generales del programa de gobierno por el aspirante a formar gobierno (art. 5), por lo que se trata de una investidura personalizada y no colegiada, lo que refuerza la primacía de su liderazgo;

b) la disolución del Parlamento es competencia exclusiva (arts. 7c, 18g y 50) e indelegable (art. 39.1) del Lehendakari, previa deliberación no vinculante del gobierno;

c) el Lehendakari personaliza las solicitudes de información y ayuda dirigidas al Gobierno por el Parlamento (art. 8d);

d) el Lehendakari, en nombre del gobierno, hace la declaración anual de política general ante el Parlamento (art. 43);

e) el Lehendakari es quien plantea y recibe la cuestión de confianza en el Parlamento, previa deliberación no vinculante del gobierno (arts. 8e, 18g, 46 y 48.1), sin que pueda ser delegada tal competencia (art. 39.1);

f) la moción de censura será constructiva y deberá contar con un candidato alternativo a Lehendakari (arts. 47.1 y 2 y 48.2).

Si a esto añadimos que el estatuto del Lehendakari le confiere una especial dignidad, tanto en su tratamiento y en las condiciones materiales y simbólicas de su representación (arts. 2 y 38), como en el régimen de incompatibilidad absoluta (art. 3) o la responsabilidad penal (art. 32 del EA), podemos concluir este apartado reafirmando la primacía evidente del Lehendakari en el esquema institucional del País Vasco, análoga, por lo demás, a lo que ocurre en el ámbito estatal español, con la peculiaridad, más o menos simbólica, de la personalización de la suprema representación del Pueblo Vasco por parte del Lehendakari. Si, como ya hemos indicado, algunos autores no admiten tal primacía (García Herrera, 1981: 77 y ss.) y otros dejan subrayar la preeminencia que le da el principio de dirección política del Gobierno (García Roca, 1985: 197) y hasta una clara posición jerárquica superior (Saiz, 1995: 69).

Las etapas de la gobernabilidad

Podemos subdividir los casi veinte años de autogobierno vasco según la duración de los nueve gobiernos, a la hora de estudiar la evolución de la forma de gobierno. Los grandes protagonistas de esta

dinámica son los partidos políticos, sus crisis internas y sus relaciones recíprocas, en una arena política caracterizada, como hemos visto, por el pluralismo polarizado con el predominio del PNV, la estrategia antisistema de HB y el condicionamiento estratégico del partido de gobierno en Madrid (UCD, PSOE y PP). Así, en muy poco tiempo hemos visto operar gobiernos de concentración, minoritarios, que actuaban como si tuviesen mayoría absoluta, un gobierno arruinado por su propio partido, gobiernos minoritarios con pactos de legislatura y gobiernos de coalición a dos o tres bandas, con cuatro de los siete partidos comprometidos, así como cambios en la estructura del gobierno y en las relaciones de éste con el legislativo. Los dos primeros gobiernos pertenecen a la etapa preautonómica y los siete restantes a la propiamente estatutaria, lo que nos permite distinguir cuatro grandes etapas, así:

1.ª 1978-1979: Etapa preautonómica

El establecimiento del régimen preautonómico para el País Vasco (Real Decreto Ley de 4 de enero de 1978) era el primer paso para la construcción de una administración pública vasca, de la que no se podía esperar gran cosa dado su carácter embrionario y las precarias condiciones de arranque. Esta primera etapa está dirigida por dos gobiernos: el primero de Ramón Rubial (PSOE) y el segundo de Carlos Garaikoetxea (PNV), excesivamente numerosos por la necesidad de hacer un sitio proporcional a todos los partidos (a excepción de HB) por ser de concentración.

Gobierno de Rubial (febrero 1978/junio 1979): el Consejo General del País Vasco (CGPV) emanado de la asamblea de parlamentarios tras las elecciones generales constituyentes de 1977, tomando como ejemplo el modelo catalán, dibujó una administración estructurada de forma departamental y sectorializada. Así, los arts. 11 y 17 del Reglamento de Régimen Interior del CGPV creaban trece departamentos que reproducían casi miméticamente la distribución ministerial central, denotando una ambiciosa presión autonomista, así: Secretaría; Interior; Educación; Trabajo; Economía y Hacienda; Cultura; Justicia; Sanidad y Seguridad Social; Obras Públicas y Vivienda; Agricultura; Industria, Comercio y Pesca; Ordenación del Territorio; Medio Ambiente y Urbanismo; y Deportes y Comunicaciones.

1º Gobierno de Garaikoetxea (junio 1979/marzo 1980): aprobada la Constitución Española y celebradas las elecciones generales constitucionales de marzo de 1979, seguidas de las locales y forales de abril, se produce en el País Vasco una nueva correlación de fuerzas con claro predominio nacionalista, por lo que se produce una amplia remodelación en el CGPV, que habría de llevar a cabo la negociación estatutaria bajo el liderazgo de C. Garaikoetxea.

Así es como el 18 de junio se aprobó una remodelación departamental (que amplía a quince el número de consejerías), suprimiendo Justicia e Interior, desdoblado Economía y Hacienda e Industria y Comercio, creando el de Administración Local y fusionando o ampliando funcionalmente a otros. De este modo, la nueva relación departamental era la siguiente: Consejería Política; Educación, Universidades e Investigación; Trabajo; Economía; Hacienda; Cultura; Sanidad y Seguridad Social; Obras Públicas y Vivienda; Agricultura; Industria; Energía y Pesca; Comercio; Turismo; Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Urbanismo; Deportes y Comunicaciones; y Administración Local.

Sin embargo, esta ambiciosa estructura departamental de carácter horizontal, además de denotar bisonñez política y un alto grado de voluntarismo, tenía una nula concreción en el diseño de políticas públicas, dados el vacío competencial por carencia de transferencias, la existencia de un aparato administrativo raquítico en relación a la cúpula gubernamental y la ausencia de medios por la pinza financiera ejercida por el gobierno central y las diputaciones forales. De este modo, había, al menos, tres departamentos sin competencia alguna y otros seis sin entidad suficiente para justificar tal estructura departamental. Sin embargo, esta estructura apuntaba una clara vocación de futuro e, inevitablemente, un alto grado de politización.

2.ª Primer gobierno autonómico: El Gobierno Garaikoetxea (abril 1980/febrero 1984)

Este período coincide con el proceso de institucionalización autonómica de la primera legislatura, una vez aprobado el EA y celebradas las primeras elecciones autonómicas en marzo de 1980, en las que el PNV, con 25 escaños, emerge como la minoría mayoritaria en un Parlamento de 60 escaños que, gracias al abstencionismo institucional de HB (11 escaños), le permite a C. Garaikoetxea formar su segundo gobierno, ahora monocolor, con la capacidad de maniobra propia de un gobierno con mayoría absoluta. De este modo, el Lehendakari creó por decreto trece departamentos, dos de ellos horizontales: Secretaría de la Presidencia; Educación; Cultura; Justicia; Interior; Trabajo; Industria; Deportes, Comunicaciones y Asuntos Marítimos; Política Territorial y Obras Públicas; Comercio y Turismo; Sanidad y Seguridad Social; Agricultura; y Economía y Hacienda. En 1982 se crearía la Vicepresidencia para el Desarrollo Autonómico, de carácter técnico y ocupada por el Consejero de Trabajo, al tiempo que se suprimían los departamentos de Justicia y Deportes, primero, y se fusionaban Educación y Cultura más tarde, produciéndose un cierto redimensionamiento.

Como se puede comprobar, la estructura gubernamental sigue los parámetros básicos de la etapa preautonómica, si bien ahora en un proceso acelerado de transferencias que le va dotando de contenido y recursos. Así, si el gasto público de la Administración autonómica era en 1980 de 1.279 millones de pesetas, en 1981 pasa a 48.292, en 1982 a 65.510 y en 1983 ya era de 83.427. Sólo la transferencia de la enseñanza no universitaria producida en 1981 suponía 13.000 docentes y más del 50% del gasto público de ese ejercicio.

Además de los importantes paquetes de transferencias y los traspasos consiguientes de medios materiales y personales, se producen en estos años la aprobación 60 textos legislativos y normativos, muchos de ellos con carácter pionero (como la Ley Electoral de 1983) y entre los que podemos destacar: la Ley del Concierto Económico¹², de importancia capital para la financiación autonómica y para el crecimiento y estabilidad de la nueva Administración, la Ley Básica de Normalización del Uso del Euskera¹³, la creación de la policía autónoma,¹⁴ la aprobación de la Ley de Gobierno (LG)¹⁵ y la polémica LTH¹⁶, además de las de capitalidad, símbolos, leyes electorales a Juntas Generales o Reglamento del Parlamento Vasco, entre otras.

De este modo, estaban creadas las bases de la Administración, que a la estructura departamental añadiría en este período un amplio despliegue de estructuras satélites, con la creación de más de media docena de órganos gubernamentales específicos, otra media docena de organismos autónomos y más de diez entes y sociedades públicas, una red que, básicamente, sigue intacta con desapariciones e incorporaciones posteriores.

3.ª 1984-1986: Período de transición

Esta etapa coincide con la segunda legislatura, caracterizada por la crisis del PNV, el acortamiento de la misma y la sustitución de Garaikoetxea por Ardanza al frente del gobierno vasco. De este modo, tenemos dos gobiernos:

a) III Gobierno de C. Garaikoetxea (abril/diciembre 1984): de corta duración por la crisis interna del PNV, está compuesto por una Vicepresidencia y diez departamentos, una vez desaparecido el de Comercio y Turismo; es de carácter monocolor, al obtener el PNV la minoría mayoritaria con 32 de los 75 escaños, no sirviéndole ahora la abstención institucional de HB, lo que le hacía doblemente débil e inestable, por la crisis interna del PNV y por su fragilidad parlamentaria (perdió tres votaciones, sólo se aprobaron cinco leyes y no pudo aprobar el presupuesto para 1985). La distinta interpretación de la LTH por el Gobierno y el partido (además de otras tensiones políticas internas), hicieron que el día 19 de diciembre de 1984 la

Asamblea Nacional del PNV retirase la confianza a Garaikoetxea, lo que le obligó a dimitir el día 24.

b) I Gobierno de Ardanza (enero 1985/diciembre 1986): además de la novedad de la sustitución al frente del Gobierno de Garaikoetxea por Ardanza, que era diputado general de Gipuzkoa, el nuevo Gobierno monocolor del PNV cuenta ahora con un pacto de legislatura con el PSE, que, aunque le da la mayoría transitoriamente, no asegura su estabilidad si se produce una ruptura en el seno del grupo parlamentario del PNV, como así va a suceder el 21 de Septiembre de 1986, con el pase al Grupo Mixto de Garaikoetxea y otros 10 parlamentarios, provocando la disolución anticipada del Parlamento y la convocatoria de nuevas elecciones para el 30 de noviembre.

La estructura gubernamental cuenta ahora con una vicepresidencia para Asuntos Económicos, con carácter de coordinación técnica, y nueve Consejerías tras la fusión de Trabajo y Sanidad y Seguridad Social, así como la creación de la secretaría general de la Presidencia.

En este corto período se aprueban 19 leyes y se caracteriza por un reajuste de la Administración vasca, producido, sobre todo, por la aplicación de la LTH, lo que genera un doble y ordenado proceso de transferencias de la Comunidad Autónoma a los Territorios Históricos y viceversa. Paralelamente, el proceso de transferencias del Estado a la Comunidad Autónoma, paralizado desde 1982, recibirá un nuevo empujón. De esta nueva talla de la Administración vasca vuelve a dar cuenta la evolución del gasto público en estos años, al pasar de los 115.855 millones de 1984, a los 128.846 en 1985 y 166.138 en 1986, multiplicándose en esta legislatura por 1,4, cuando en la primera lo había hecho por 65, y representando todavía el capítulo de educación más del 40% del gasto total.

4.ª 1986-1998: Consolidación política y administrativa

Este largo período abarca las tres últimas legislaturas, caracterizadas por las coaliciones de gobierno y la estabilidad política, con repercusiones evidentes sobre la Administración vasca y su estructura departamental. Se trata de una etapa que se inicia con una declaración de intenciones sobre la necesidad de una nueva Ley de Gobierno y Administración en el primer acuerdo de coalición PNV-PSE, pero que no se ha materializado todavía, a pesar de los estudios y propuestas de reforma de la última legislatura, que se han concretado en el informe de la Comisión Interdepartamental de Racionalización y Mejora de la Administración Pública (CORAME) de junio de 1994. Son doce años, distribuidos en las tres últimas legislaturas y jalonados por cuatro gobiernos presididos por Ardanza, así:

a) II Gobierno de Ardanza (marzo 1987/diciembre 1990): la ruptura

del PNV dio el triunfo electoral al PSE, pero con sus 19 escaños no estaba en condiciones de formar gobierno, por lo que, por primera vez, se hacía evidente la necesidad de gobernar en coalición, que después de tres meses de varios intentos y fórmulas, cuajó en un gobierno PNV-PSE, presidido por Ardanza y en minoría en el Parlamento (le faltaban dos escaños para la mayoría absoluta), lo que no le impidió acabar con estabilidad la legislatura sin votar en ningún momento en el Consejo de Gobierno. De nuevo una mayoría minoritaria de 36 de los 75 escaños se beneficiaba del abstencionismo institucional de HB (13 escaños).

El equilibrio político entre ambos socios se hizo notar en la organización del gobierno: el PNV mantenía la lehendakariza y la secretaría de la Presidencia (su titular sería consejero sin cartera), pero el PSE obtenía la nueva vicepresidencia con una secretaría general y un carácter fuertemente político, a los que se añadían doce Departamentos, repartidos por igual entre ambos partidos, con la adscripción correspondiente de todos los organismos, entes y sociedades públicas. El PNV se hacía cargo de los departamentos horizontales, políticos y con peso nacionalista: Presidencia; Justicia; Desarrollo Autonómico; Interior; Hacienda y Finanzas; Cultura y Turismo; Trabajo y Seguridad Social; Agricultura y Pesca. El PSE, por su parte, asumía los departamentos más prestacionales, económicos y sectoriales, que aglutinaban alrededor del 80% del presupuesto: Economía y Planificación; Educación, Universidades e Investigación; Sanidad y Consumo; Industria y Comercio; Deportes y Obras Públicas; y Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente.

Esta dualidad política se dejó notar en el funcionamiento del Gobierno casi en compartimentos estancos, según el color político, resintiéndose, por tanto, la colegialidad y homogeneidad del mismo, así como la preeminencia del Lehendakari. Se trata de una legislatura rica en transferencias, entre las que destacaba el INSALUD, con un impacto notable en el gasto público a partir de 1988. Así, si en 1987 el gasto total ascendía a 184.440 millones, en 1988 subía a 301.095 y en 1989 a 379.864, multiplicándose por dos en la legislatura, representando el gasto en sanidad más del 30% del gasto total, mientras que el de educación baja a algo más del 25%. Si tenemos en cuenta el monto total del llamado gasto social, su elevado peso relativo define a la Administración vasca como claramente prestacional y propia del estado de bienestar.

b) *III Gobierno de Ardanza* (febrero/septiembre 1991): tras las elecciones autonómicas de octubre de 1990, el PNV recupera la preeminencia y, por primera vez, la suma de escaños de PNV y PSE alcanza la mayoría absoluta. Sin embargo, lo que todo el mundo daba por hecho, que era la reedición de la coalición PNV-PSE, no fue posible, porque el PSE aspiraba a mantener cuotas de poder similares a las de la

anterior coalición, a pesar de su notable retroceso electoral. Por el contrario, el PNV quiso hacer valer su recuperación electoral reforzando el papel del Lehendakari y el control político del nuevo gobierno, por lo que alcanzó una alianza básica con EE, a la que le aseguraba dos carteras, para luego buscar conjuntamente el tercer socio, que acabaría siendo EA, en una posición muy subordinada. El primer gobierno de coalición de tres partidos (PNV-EE-EA), sin embargo, quedaba a un escaño de conseguir la mayoría absoluta, si bien en la práctica ésta estaba asegurada, una vez más, por el abstencionismo institucional de HB.

En el acuerdo de gobierno se insiste en la unidad programática y en la homogeneidad gubernamental, creándose una comisión de seguimiento y coordinación de carácter técnico. El PNV, además de la Presidencia, de la Vicepresidencia y la Secretaría de la Presidencia (Consejero sin cartera), retenía siete consejerías: Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico; Interior; Industria y Comercio (Vicepresidente); Hacienda y Finanzas; Sanidad; Cultura y Turismo; Transportes y Obras Públicas; y Agricultura y Pesca. EA obtenía tres Consejerías: Educación, Universidades e Investigación; Justicia; y Economía y Planificación. EE se responsabilizaría de otros dos: Trabajo y Seguridad Social; y Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente.

El fuerte control del Gobierno del PNV a través del Vicepresidente (y consejero de Industria y Comercio), encargado de la coordinación en el ámbito de la política económica con el propósito de favorecer la acción integrada de las políticas sectoriales, la política de alianzas entre PNV y PSE tras las elecciones locales y forales de la primavera, las tensiones y recelos entre PNV y EA y la crisis larvada en el seno de EE, llevaron al Lehendakari a la destitución de los consejeros de EA, a la que siguió la dimisión de uno de los de EE, tras ocho meses escasos de Gobierno.

c) *IV Gobierno de Ardanza* (octubre 1991/diciembre 1994): en pocas semanas el pacto PNV-PSE estaba restablecido y Ardanza formaba su IV Gobierno integrado por la coalición tripartida PNV-EE-PSE, que tenía, por primera vez, mayoría absoluta¹⁷ en el Parlamento. Inspirándose en las recomendaciones del ex primer ministro francés M. Rocard, en el acuerdo se insistía más en los mecanismos para un funcionamiento armónico y coherente del Gobierno y en el papel del Lehendakari y menos en los detalles programáticos (Lucas, 1992:134). La estructura departamental contemplaba, por primera vez, dos Vicepresidencias y volvía a elevar al máximo el número de departamentos (15). Se mantiene la anterior Vicepresidencia por el consejero de Industria (PNV), si bien ahora adquiere el rango de Vicepresidencia 1.ª con todas las previsiones del art. 8 de la LG; se crea una segunda Vicepresidencia para Asuntos Sociales para el titular de la cartera de Educación (PSE); a ellas se añaden

las quince Consejerías, repartidas en nueve para el PNV –Industria y Energía; Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico; Interior; Hacienda y Finanzas; Sanidad; Cultura; Agricultura y Pesca; Transportes y Obras Públicas; y la Secretaría de la Presidencia–, cinco para el PSE –Educación, Universidades e Investigación; Justicia; Trabajo y Seguridad Social; Urbanismo y Vivienda; y Comercio, Consumo y Turismo– y una para EE (Economía, Planificación y Medio Ambiente). A esto hay que añadir la casi duplicación del número de altos cargos.

Sin embargo, la crisis de EE y su fusión con el PSE para dar lugar al PSE-EE a comienzos de 1993 plantearía una crisis de gobierno, típicamente presidencialista, al año y medio de su formación. El Gobierno tripartito se convertiría, de nuevo, en bipartito PNV/PSE-EE, pero a costa de reforzar la posición del PNV tras el cese del consejero de EE y la desaparición de su departamento, pasando Economía y Planificación al departamento de Hacienda y Medio Ambiente al de Urbanismo¹⁸. La pretendida homogeneidad y coordinación no fue tanta y las continuas tensiones entre los socios hicieron que, al final, parecieran dos gobiernos en torno a sus respectivas Vicepresidencias, llegando a tener que votar en los consejos de gobierno.

La legislatura que comprende el tercer y cuarto gobiernos de Ardanza sigue produciendo un crecimiento notable de la Administración vasca, aunque sea a un ritmo menor, por el menor peso cuantitativo y cualitativo de las transferencias, como da cuenta la evolución del gasto público en estos años, al pasar de los 425.900 millones en 1990, a los 480.463 en 1991, 538.071 en 1992, 619.600 en 1993 y 631.712 en 1994, multiplicándose por 1,3 en toda la legislatura. Uno de los productos más notables de esta legislatura es la aprobación en junio de 1994 del Informe de la CORAME (Comisión Interdepartamental de Racionalización y Mejora de la Administración Pública).

d) *V Gobierno de Ardanza* (enero 1995/julio 1998): éste será el último Gobierno presidido por Ardanza, que no llegará a agotar al completo la legislatura por la salida del PSE-EE del gobierno a principios de julio de 1998, tras interpretar el giro estratégico del PNV hacia lo que será el «frente nacionalista» por la coincidencia con HB en algunas votaciones parlamentarias. Además, se da la circunstancia de que su único Vicepresidente sea quien le suceda al frente de la Lehendakariza en la nueva legislatura. Se caracteriza este Gobierno por el reforzamiento del papel del PNV, su composición tripartita y por contar con mayoría absoluta en el Parlamento. El PNV tenía decidido no repetir gobierno a dos con el PSE-EE, sobre todo por no tener mayoría en el Parlamento, pero también por la debilidad del PSE-EE en plena fase de declive y por un cambio estratégico en sus relaciones con EA, con quien formalizará una alianza básica para luego buscar el tercer

socio (PSE-EE o PP, fundamentalmente), con lo que se refuerza el bloque nacionalista en franco retroceso electoral, al tiempo que el PNV consigue ser el árbitro de la situación política desde una posición de clara centralidad frente a EA, PSE-EE y PP.

Tras las experiencias anteriores, el acuerdo de gobierno de coalición tripartita entre PNV, EA y PSE-EE (con una amplia mayoría parlamentaria de 42 escaños) insistió mucho en los mecanismos de coordinación, coherencia, lealtad y liderazgo del Lehendakari, reeditándose la Comisión de Seguimiento y creándose una comisión de coordinación con los respectivos grupos parlamentarios que apoyan al Gobierno. Quizá lo más interesante para nosotros sea el capítulo dedicado a la reforma administrativa, haciendo suyas las recomendaciones de la CORAME y, más en concreto, el reforzamiento de la figura del Lehendakari y la simplificación de la estructura administrativa. Esta simplificación supone la creación de una sola Vicepresidencia, que tendrá asignada una Consejería, se reduce a diez el número de Consejerías, se suprime la Secretaría de la Presidencia con rango de Consejería y se comprometen a disminuir el número de altos cargos. El PNV se queda con la Vicepresidencia y cinco Consejerías: Hacienda y Administración Pública; Interior; Industria, Agricultura y Pesca; Sanidad; y Cultura. Al PSE-EE se le asignaban tres: Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social; Transportes y Obras Públicas; y Comercio, Consumo y Turismo. Y, finalmente, EA se hacía cargo de dos: Educación, Universidades e Investigación; y Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente. Quizás lo más novedoso de esta legislatura sean los primeros pasos de la reforma administrativa, ligada al efectivo papel de coordinación y control de la acción gubernamental de la Vicepresidencia y la propia denominación de su Consejería de Hacienda y Administración Pública. Esta atención a la consolidación y racionalización interna de la Administración se deja ver en la contención del gasto que caracteriza a este período, desde los 662.200 millones de 1995, a los 699.358 de 1996, los 709.878 de 1997 y los previstos 736.944 para 1998, aunque este proceso ya se había iniciado en 1994.

e) *VI Gobierno de Ardanza* (julio/diciembre 1998): en realidad se trata de un gobierno de gestión ante la inminencia de la convocatoria electoral y el práctico agotamiento de la legislatura. El gobierno PNV/EA, aunque es minoritario, no depende ya de la confianza parlamentaria por la disolución del Parlamento, habiéndose repartido los dos socios las tres consejerías abandonadas por el PSE-EE (el PNV se quedaba con la de Transportes y Obras Públicas y la de Comercio, Consumo y Turismo, mientras que a EA se le asignaba la de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social).

5.ª 1999....: *Pacificación y normalización política*

Este último ciclo político se abre con la nueva legislación en la que los partidos nacionalistas, a pesar de su realineamiento interno, repiten mayoría. La repetición de esta mayoría (41 de los 75 escaños) facilita que su giro estratégico se concrete en un nuevo esquema de gobernabilidad. La anterior alianza básica PNV/EA puede constituir un gobierno en minoría (27 escaños) gracias al apoyo a la investidura de Ibarretxe por EH (14 escaños) y el apoyo parlamentario a su gobierno, tras su decisión de incorporarse regularmente, y por primera vez desde 1980, a la actividad parlamentaria en tanto se formalizaba el nuevo pacto de legislación, ya que no parece probable que EH vaya a incorporarse a un nuevo gobierno de coalición tripartito a corto o medio plazo. Todo depende de la marcha del proceso de paz, del final o del desmarque de EH de la violencia callejera y, eventualmente, del abandono definitivo de la violencia por parte de ETA. A su vez, tal como hemos comentado, las próximas elecciones locales y forales volverán a funcionar como una segunda vuelta de este nuevo esquema de gobernabilidad. Por de pronto, ya han producido el alumbramiento de la coalición electoral PNV-EA, en lo que es el primer paso para la reunificación de ambos partidos a trece años de su escisión.

El I Gobierno Ibarretxe, constituido en enero de 1999, está formado por una Vicepresidencia (detentada por primera vez por una mujer) y diez consejerías, siete de las cuales han sido atribuidas al PNV y las otras tres a EA, con una gran continuidad, tanto competencial como personal, con respecto al último Gobierno Ardanza, pero con un incremento notable del peso político y del control de los recursos por parte del PNV. Es una coalición bipartita minoritaria y muy desequilibrada, cuya mayoría y estabilidad depende del apoyo de los 14 escaños de EH tras el pacto de legislación del 18 de Mayo (denominado «Acuerdo de bases de actuación colaboradora en sede parlamentaria para la legislación 1999-2002») y desarrollado en doce folios). De la dificultad de este pacto y la debilidad de la coalición dan idea la prórroga presupuestaria y la carencia de calendario legislativo a los seis meses de su constitución.

El poder foral y local

No es posible tener una visión completa de la estructura política vasca sin tomar en consideración los poderes forales y locales, tanto por las características tradicionales del diseño institucional, como por las peculiaridades de la cultura política. La tradición foral, fuente de legitimidad histórica del actual modelo autonómico, vive, tanto en la concepción cuasiconfederal del mismo, como en la existencia de

instituciones provinciales o territoriales de carácter representativo, ya sean parlamentarias (juntas generales elegidas por sufragio directo) o gubernamentales (diputaciones forales) responsables ante aquellas. La tradición municipalista se ve reforzada por el fuerte localismo de la vida política vasca, la defensa nacionalista de los rasgos culturales populares ligados al territorio menos poblado frente al predominio demográfico de las ciudades y un puñado de grandes poblaciones industriales y las mayores oportunidades de obtener poder por parte de todos los partidos en un sistema tan pluralista y competitivo como el vasco. Lo cierto es que esta complejidad institucional tiene un impacto decisivo en las condiciones de la gobernabilidad del conjunto, a la hora de obtener mayorías estables en un contexto de relaciones interpartidistas tan complicado. Por otra parte, refleja en mayor medida que cualquier otra arena política las diferencias de implantación territorial entre los partidos nacionalistas y los autonomistas, así como la distinta capacidad de reclutamiento de elites políticas a todos los niveles.

Hemos indicado más arriba la importancia creciente de los gobiernos forales y locales, sobre todo de las capitales y grandes municipios, en la gobernabilidad global del País Vasco, de manera que desde 1987 las elecciones forales y locales se han convertido de hecho en una segunda vuelta de los comicios autonómicos. Esto es así por la inevitabilidad de las coaliciones para gobernar a cualquier nivel y por la necesidad que tiene el gobierno de la Comunidad Autónoma de reducir al mínimo las tensiones internas entre los socios dando el máximo de coherencia territorial e institucional al esquema de gobierno elegido. Sabido es también que las elecciones forales se rigen por un sistema electoral cuya principal peculiaridad es la partición de las provincias en distritos, que, en general, tienden a primar el territorio menos poblado en perjuicio de las zonas demográficamente más densas, lo que beneficia directamente a la mejor implantación de los partidos nacionalistas.

Del estudio de la evolución de la composición de las instituciones forales (ver Cuadro 4) se deduce claramente el control del poder foral por el nacionalismo, con la única excepción de Álava en la última legislatura. De este modo, la representación en las juntas generales oscila entre el mínimo de 1995 y el máximo de 1987, que supone, respectivamente, el 45% y el 65% en Álava, entre el 65% y el 80% en Guipúzcoa y entre el 53% y el 72,5% en Vizcaya. El PNV ha sido casi siempre el primer partido en todos los parlamentos provinciales, con las únicas excepciones de Álava y Guipúzcoa en 1987, en que es sustituido por EA, y en Guipúzcoa también en 1991, en que empatan en la primera posición PNV, EA y HB, ostentando el cargo de diputado general en todos los gobiernos provinciales con las únicas excepciones alavesas y guipuzcoanas de 1987.

Cuadro 4 Composición de las instituciones forales vascas entre 1979 y 1995

	Alava					Bizkaia					País Vasco				
	79	83	87	91	95	79	83	87	91	95	79	83	87	91	95
PNV	26	23	10	14	15	40	26	16	21	20	99	74	32	47	47
EA	-	-	-	12	3	-	-	7	4	1	-	-	35	19	15
PNV-EA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PSE-EE	7	14	11	11	7	14	13	12	12	10	33	39	32	32	26
HB/EH	10	4	8	7	4	19	6	10	8	5	48	20	32	27	20
EE	-	-	1	3	2	4	2	4	2	-	14	6	12	8	-
AP/CP/UL/PP	-	9	4	3	9	-	4	1	4	9	-	14	6	9	25
UCD/CDS	14	-	-	3	-	10	-	1	-	-	31	-	4	-	
UA	-	-	-	-	11	-	-	-	-	-	-	-	-	11	9
ICV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
PCE/IU	-	-	-	-	3	3	-	-	-	4	3	-	-	-	9
Total	57	51	51	51	51	90	51	51	51	51	228	153	153	153	153

Elaboración propia a partir de los datos de las Juntas Electorales.

Cuadro 5 El poder local en las provincias vascas entre 1979-1995

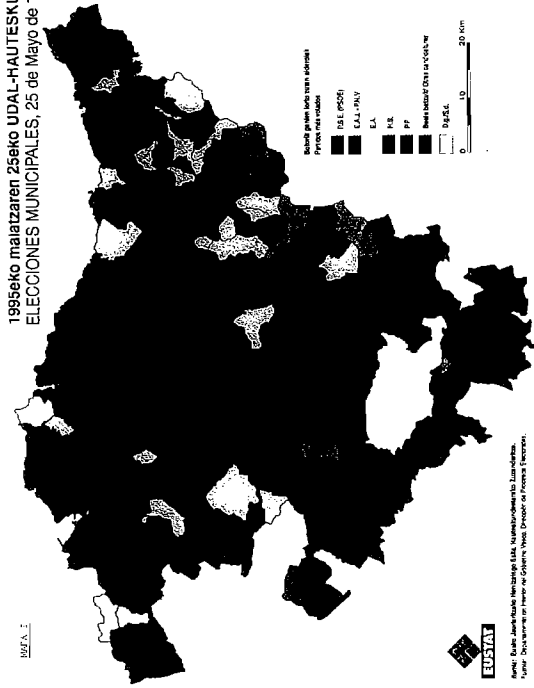
	Alava (%)					Gipuzkoa (%)					Bizkaia (%)					CAV (%)				
	79	83	87	91	95	79	83	87	91	95	79	83	87	91	95	79	83	87	91	95
PNV	40	60	46	50	48	39	43	17	23	23	51	55	40	48	48	45	51	33	39	39
EA	-	-	-	12	9	-	-	-	24	18	-	-	-	14	9	-	-	18	12	12
PNV-EA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PSE-EE	8	14	11	11	6	9	14	10	11	10	8	15	12	12	10	8	14	11	11	9
HB/EH	-	-	3	9	11	9	14	18	27	29	12	13	20	21	17	11	13	21	22	19
EE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
AP/CP/PP	-	-	16	9	14	6	8	9	6	-	2	4	6	3	-	3	5	6	4	-
UCD/CDS	26	-	-	-	-	-	-	1	1	4	-	2	1	2	6	-	4	2	3	6
UA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	5	-	-	-	-
PCE/IU	-	-	-	-	10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ICV	-	-	-	-	-	1	-	-	-	2	3	1	-	-	-	2	1	-	-	3
Otros	26	5	9	-	2	31	16	12	13	15	22	10	6	6	7	26	11	9	7	9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Elaboración propia a partir de los datos de las Juntas Electorales.



1995eko maiatzaren 25eko UDAL-HAUTESKUNDEAK
ELECCIONES MUNICIPALES, 25 de Mayo de 1995

MAPA 1



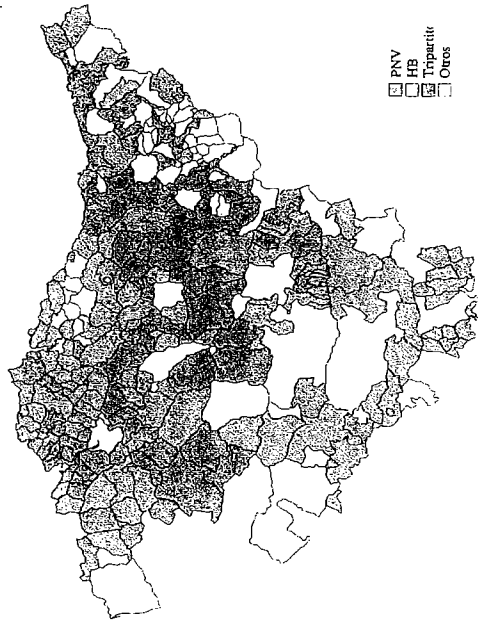
El nacionalismo controla también el poder municipal en todas las provincias desde 1979 (ver Cuadro 5), oscilando la proporción de concejales nacionalistas entre el 59% de 1979 y el 79% de 1987. En Álava ha oscilado entre el 50% y el 71% en 1991, en Guipúzcoa entre el 59% y el 77% en 1987 y en Vizcaya entre el 65% y el 81% en 1991. En la última legislatura las tres provincias muestran la máxima homogeneidad en torno al 70% de concejales nacionalistas. En este escenario el PNV ha sido el primer partido en todas las elecciones locales y en todas las elecciones, con la única excepción de Guipúzcoa, donde gana HB en las tres últimas elecciones locales con algo más de una cuarta parte de las concejalías.

Así, si tomamos como referencia las últimas elecciones municipales de 1995, la estructura del poder municipal es la siguiente: el PNV obtiene 996 concejales de los 2.556 que tienen en total los municipios vascos, seguido de HB con 498, EA con 311, el PSE-EE con 240, el PP con 166, IU con 69 y UA con 37, además de los 239 independientes o de candidaturas de difícil adscripción. El PNV, además de ganar en Bilbao, Vitoria, Getxo, Basauri o Galdakao, entre las grandes poblaciones, lo hace en total en el 70% de los ayuntamientos vascos (ver Mapa I), HB lo hace en 27 pequeños municipios, EA en otros 24, el PSE-EE en 15 de los grandes municipios industriales y el PP en San Sebastián y otros tres pequeños municipios alaveses.

La gobernabilidad municipal de los 250 ayuntamientos vascos define

MAPA II

Mayorías absolutas en los Ayuntamientos vascos en las Elecciones Municipales de 1995



también distintos modelos (ver Mapa II). La coalición tripartita (PNV/EA/PSE-EE) gobierna en 89 Ayuntamientos, que representan el 61% de la población del País Vasco, repartiéndose las alcaldías del siguiente modo: 50 para el PNV, 24 para EA y 15 para el PSE-EE, entre ellas San Sebastián. El PNV, por su parte, gobierna con mayoría absoluta en otros 97 ayuntamientos, que representan el 8% de la población total. HB tiene mayoría absoluta también en otros 20 pequeños ayuntamientos, que no suponen más del 1% del censo vasco y el PSE-EE gobierna con mayoría absoluta en el municipio guipuzcoano de Lasarte. En Vitoria, tras el fracaso del tripartito, el PNV gobierna en coalición con UA y en Bilbao, tras la ruptura con el PP, el PNV gobierna en coalición con el PSE-EE e IU, lo que supone el 27% de la población vasca. Finalmente, quedan otros 42 ayuntamientos con otras fórmulas de gobierno, mayormente nacionalistas, que representan al 3% restante de los vascos.

Caracterización de la política vasca de la coalición

Como indican M. Laver y N. Schofield (1990: 1 y ss.), para la mayor parte de Europa occidental, la política de la coalición está ligada al corazón mismo del gobierno representativo. La coalición es un

fenómeno general con implicaciones profundas. De todas ellas, la interacción entre el legislativo y el ejecutivo, cuando no existe ningún partido que obtenga la mayoría absoluta, es la esencia de la política de la coalición. Sin embargo, la coalición, lejos de definir simplemente un tipo de gobierno, cubre una variedad, o si se quiere, un espectro de diferentes tipos, de tal modo que la política de la coalición puede entenderse como una serie de círculos concéntricos, que pueden comenzar en el equilibrio interno entre las fracciones partidistas, la coalición electoral entre dos o más partidos, los acuerdos de investidura, presupuestarios y/o puntuales en el Parlamento, los pactos más o menos estables de legislatura y, finalmente, la coalición de gobierno propiamente dicha y que constituiría el núcleo central de esta dinámica política, con implicaciones muy distintas sobre la gobernabilidad y el funcionamiento del sistema político en su conjunto. Apurando el argumento, hay autores, como los que beben en las fuentes del modelo analítico del *rational choice*, que consideran cualquier gobierno como una coalición, sobre todo porque los propios gobiernos monocolores o de un único partido pueden ser considerados como una coalición de ese partido consigo mismo, lo cual puede ser bastante acertado en el caso de los sistemas mayoritarios de cultura anglosajona.

Para V. Bogdanor (1983: 3s) la coalición implica cooperación entre partidos políticos, que puede tener lugar en uno o varios niveles: el gubernamental, el parlamentario y el electoral. La coalición parlamentaria tiene lugar cuando ningún partido obtiene la mayoría absoluta y un gobierno minoritario recurre a acuerdos, más o menos estables, con otro u otros partidos para que le aseguren su supervivencia desde el legislativo (es la situación del I Gobierno Ardanza en Euskadi cuando recurre al pacto de legislatura con el PSE en 1985 o del actual I Gobierno Ibarretxe que acaba de suscribir un acuerdo de colaboración parlamentaria con EH para toda la legislatura). La existencia y la naturaleza de las coaliciones electorales, pensadas para concurrir en mejores condiciones a las elecciones, dependen, sobre todo, del sistema electoral, pero pueden adquirir características y una durabilidad variables. En Euskadi EE fue la primera coalición electoral hasta 1981; HB adquiere la forma de coalición sociopolítica, con características de movimiento, desde el principio; la CP de las opciones del centro-derecha estatal fue la antesala de la refundación del PP; EA y EuE (la escisión minoritaria de EE en 1992) constituyen una efímera coalición en 1993; IU-EB se define también como una coalición; y, finalmente, PNV y EA acaban de reiniciar el camino de la unidad presentándose en coalición en las distintas convocatorias de 1999, siguiendo el ejemplo de la catalana CiU. Sin embargo, es el tercer tipo, el que podemos denominar como de poder compartido, el que aquí nos interesa.

Efectivamente, la formación de gobiernos de coalición multipartidistas es la experiencia más extendida en la Europa democrática continental, como nos muestra el dato de que de los 218 gabinetes habidos en 12 democracias europeas entre 1945 y 1987¹⁹ alrededor del 85% han sido gobiernos de coalición (Laver y Schofield, 1990: 70) o que también han adquirido esta forma alrededor de los dos tercios de los 380 gobiernos habidos en 19 democracias occidentales de la primer y segunda ola²⁰ entre 1950 y 1983 (Budge y Keman, 1990: 171).

Así, pues, la formación de gobiernos en las democracias ha sido un tema ampliamente investigado, sobre todo desde la perspectiva de la formación de coaliciones (Budge y Keman, 1990; Laver y Schofield, 1990; Laver y Budge, 1992). Buena parte de los primeros trabajos sobre las coaliciones han estado fuertemente influenciados por la aplicación de métodos cuantitativos en ciencias sociales, especialmente inspirados en la obra de J. Von Neumann y O. Morgenstern (1953), y tratando de responder a dos tipos de cuestiones básicas: por un lado, qué tipo de coaliciones se formarán en situaciones multipartidistas, suponiendo que los líderes políticos se comportan como actores con una racionalidad económica, y, por otro lado, cómo se repartirán los coaligados entre si las distintas carteras y los recursos de poder que van a controlar (De Swaan, 1973).

En esta amplia producción politológica se puede contrastar un único paradigma de convergencia con varios enfoques divergentes (Lane y Ersson, 1998: 201s). La primera perspectiva parte del supuesto de que los gobiernos tienden a mantener principalmente una configuración, que sería la de constituir una coalición vencedora mínima (CVM)²¹, para garantizar su durabilidad (Riker, 1962). Los enfoques divergentes, sin embargo, sostienen que la formación de gobiernos tiende a ser radicalmente diferente en los diversos países europeos, reflejando legados históricos y diferencias institucionales (Bogdanor, 1983; Pridham, 1986; Strom, 1990).

Además del carácter mayoritario o no y, eventualmente, de la amplitud de la mayoría, otro de los aspectos centrales en la discusión sistemática sobre la formación de las coaliciones se refiere a las motivaciones partidistas, que, como indica K. Strom (1985: 738 y ss.) se mueven en un triángulo cuyos vértices son la maximización del respaldo electoral, el aumento del número de cargos políticos (*office-seeking*) y la aplicación de su programa político a través de la orientación de las políticas públicas (*policy-pursuing*). Cada partido triangula estos objetivos en función de la ponderación que hace de sus prioridades políticas, pero, en la medida en que la maximización de los apoyos electorales carece de inmediatez (salvo en la finalización o ruptura de un gobierno), la motivación se mueve en un *continuum* entre

el *office-seeking* y el *policy-pursuing*. Ahora bien, si el primer término del *continuum* es muy importante en el mundo anglosajón, no lo es tanto en el europeo, donde su aplicación tiene más el carácter de obtención de recursos adicionales (influencia, notoriedad, etc.) para la actividad competitiva del partido. Precisamente, en la cultura política europea los alineamientos ideológicos (identificación partidista y preferencias de los electores) tienen un peso mucho mayor en las estrategias partidistas (Budge y Keman, 1990: 13 y ss.).

No siendo éste el lugar para una discusión sistemática más exhaustiva, pasaremos a la caracterización de los gobiernos en el País Vasco en función de algunas tipologías que nos sirvan para su comparación posterior a nivel internacional. Ante todo, hemos de considerar el peso relativo de los apoyos parlamentarios del gobierno, que condicionan su estabilidad y su eficacia, lo que nos permite distinguir entre gobiernos en minoría, gobiernos de mayoría mínima y gobiernos de amplia mayoría. En segundo lugar, la composición partidista del gobierno o de la mayoría puede dar lugar a gobiernos monocolors de un solo partido o gobiernos de coalición de dos o más partidos, que, en principio, pueden condicionar en mayor o menor medida la estabilidad y la eficacia interna de la acción gubernamental. En tercer lugar, el carácter de la coalición puede ser de gobierno, de apoyo parlamentario externo, más o menos estable y formalizado, o ambas cosas a la vez, lo que puede suponer distinto grado de compromiso y, por tanto, de rendimiento político. En cuarto lugar, la durabilidad de la coalición, que siempre será medida *a posteriori*, pero que, de entrada, admite también diversos grados con distintos resultados políticos y en función de distintos tipos de interacción política entre los actores, así: acuerdos parlamentarios puntuales o *ad hoc*, pactos de coalición o parlamentarios para una legislatura o pactos a más largo plazo, con una indeterminación temporal pero con vocación de durar y que suelen definir posiciones estratégicas de los actores implicados. En quinto lugar, los motivos maximizadores de los partidos coaligados se pueden mover en un *continuum* variable que va de la acumulación de recursos (carteras, cargos, etc.) al control de políticas (influencia estratégica sobre la sociedad). Además, si tenemos en cuenta los programas políticos respectivos y los alineamientos ideológicos (identidad política y preferencias de los electores) de cada actor coaligado, nos encontraremos con gobiernos de derechas o de izquierdas o, en nuestro caso, nacionalistas o no, además de los gobiernos mixtos o híbridos, más o menos equilibrados.

Este factor de equilibrio puede tener otra lectura distinta a la composición ideológica o programática; es decir: el reparto interno de los recursos y la influencia de una forma más o menos proporcional (o

equilibrada) al peso parlamentario de cada uno de los socios de la coalición. Por otra parte, el reparto del poder o de las áreas de influencia ejecutiva entre los socios puede hacerse de forma *vertical*, o en compartimentos estancos (desde el ministro o consejero hasta el último cargo de confianza pertenecen al partido responsable del área de gobierno asignada), u *horizontal*, o en racimos (cada departamento reproduce la coalición en miniatura). En el primer caso las probabilidades de definición y diferenciación políticas son mucho mayores, mientras que en el segundo lo son las de la homogeneidad y la integración de la coalición.

Sólo nos quedan dos situaciones extremas: por un lado, la de los gobiernos de gestión transitorios y sin suficientes apoyos, cuya duración depende de las circunstancias institucionales y de los cometidos que les hayan sido encomendados, y, por otro lado, los gobiernos de gran coalición o consociacionales (Lijphart, 1977), que operan en sociedades plurales fuertemente segmentadas, y que se apoyan en la voluntad de la élites en hacer viable la convivencia plural y la gobernabilidad en su sentido más amplio.

A la vista de la descripción realizada en el apartado segundo sobre las características, formación y duración de los gobiernos autonómicos, y descartados los dos primeros gobiernos preautonómicos (Rubial y

Cuadro 6
Gobiernos en Euskadi entre 1980 y 1998

	A	B	C	D	E	F	G	H
II Garaikoetxea	48	100	1	41.7	D. Nac.	MI	NO	UN
III Garaikoetxea	8	16.7	1	42.7	D. Nac.	MI	NO	UN
I Ardanza*	24	50	1	42.7	D. Nac.	MI	NO	UN
II Ardanza	47	98	2	48	Mixto	MI	NO	MU
III Ardanza	8	16.7	3	49.3	M. Nac.	MI	NO	MU
IV Ardanza	38	79.2	3	52	Mixto	PM	MV	MU
V Ardanza	38	79.2	3	56	Mixto	PM	MV	MU
VI Ardanza	6	12.5	2	40	Gestión	MI	NO	MU

* Pacto de legislatura con el PSE. Elaboración propia según la clasificación de J. E.

Lane y S.O. Ersson (1998: 201 y ss.).

A = Duración del gobierno en n.º de meses

B = Tasa de supervivencia (% de meses sobre el total de la legislatura)

C = N.º de partidos en el gobierno

D = % de escaños de los partidos del gobierno

E = Orientación política del gobierno

F = Tipo de mayoría: MI = gobierno en minoría; PM = pequeña mayoría

G = Gabinete mínimo vencedor; MV = mínimo vencedor; NO = no MV

H = Tipo de gabinete: MU = multipartidista; UN = unipartidista.

Garaikoetxea I) por ser de concentración y de gestión, cuyo cometido era diseñar y pactar el autogobierno vasco, en el siguiente Cuadro 6 resumimos las principales características de todos los gobiernos autonómicos habidos en el País Vasco desde 1980²².

Tomando como referencia comparativa, los 91 gobiernos de 31 países europeos entre 1990 y 1995 (Lane y Ersson, 1998: 201 y ss.)²³, que incluyen, por tanto, las nuevas democracias del centro y este europeos y se sincronizan, más o menos, con el tiempo político vasco, observamos que 19 fueron unipartidistas (21%), 68 multipartidistas (75%) y los 4 restantes de gestión, el caso vasco es también mayoritariamente multipartidista (62,5%), pero incrementa ligeramente el peso relativo de los gobiernos unipartidistas (37,5%), pareciéndose a lo que sucede en las nuevas democracias de la periferia del Este.

En relación al número de partidos en el gobierno, que la media europea situó en 2,4 (entre el 1,6 de los países periféricos de la UE y 2,9 del núcleo de las nuevas democracias del Este), el País Vasco con 2 se sitúa en la cota baja de la media europea, dejándose sentir la pauta mayoritaria de los gobiernos unipartidistas, aunque sean minoritarios, de la práctica política española.

Si lo que predomina en Europa son los gobiernos de pequeña minoría (39%), en el País Vasco sólo alcanzan el 25% en consonancia con lo que sucede en los países europeos fuera de la UE, mientras que en Euskadi dominan los gobiernos minoritarios (75%)²⁴, muy por encima, por lo demás, tanto de la media europea (24,5%) como del máximo alcanzado en los países fuera de la UE (33%). Sin embargo, en Euskadi no nos encontramos con ningún gobierno de gran mayoría (por encima del 60% de apoyo parlamentario), que en Europa alcanzan un 35,3%, desde el mínimo (11%) de las democracias mayoritarias o cuasimayoritarias de la periferia de la UE (p.e. España) y el máximo (56%) de los países de la periferia del Este.

Si tomamos como referencia los 218 gobiernos habidos entre 1945 y 1987 en las doce democracias europeas de la primera y segunda ola estudiadas por M. Laver y N. Schofield (1990: 70s), nos encontramos con que el 36% fueron gobiernos de CVM, un tercio gobiernos en minoría, un 21% gobiernos de coalición de amplia mayoría, un 6% de gobiernos monocolores con mayoría absoluta y otro 4% de gobiernos de coalición sobredimensionada (un partido con mayoría absoluta, que, sin embargo, se coaliga para ampliar esa mayoría). En el estudio de I. Budge y H. Keman (1990: 171s) aplicado a diecinueve democracias occidentales entre 1950 y 1983, de los 380 gabinetes el 30% fueron de mínima CVM, una cuarta parte gobiernos en minoría, otro 24% gobiernos monocolores mayoritarios, otro 15% de amplia coalición y el 6% restante de gestión.

Si la mitad de los gobiernos europeos estudiados por J.E. Lane y S.O. Ersson en la primera mitad de la década de los noventa tienen la característica de ser CVM, esa misma proporción sería la que se daría en el caso vasco, considerando como tal los apoyos del I Gobierno de Ardanza (1985) y los tres últimos gobiernos (1991, 1995 y 1999), con todo situaría el caso vasco muy por debajo de la media de los países de la UE que oscilan entre el 77% del núcleo y el 63% de la periferia.

En cuanto a la orientación de las políticas gubernamentales (izquierda/derecha o nacionalistas/no nacionalistas), si en la Europa de la primera mitad de esta década predominan (42,5%) los gobiernos mixtos de izquierda y derecha, seguidos de los de derechas (36%) y los de izquierdas (20%), en Euskadi la mixtura dominante (62%) es más compleja, así los gobiernos mixtos (derecha e izquierda) mixtos (nacionalistas y no nacionalistas) son el 37,5%, mientras que los mixtos (derecha e izquierda) nacionalistas son el 25%, quedando el 37,5% para los gobiernos nacionalistas de derecha, puesto que no ha habido gobiernos de izquierda. Por su parte, I. Budge y H. Keman, en su estudio de 19 democracias entre 1950 y 1983 (1990: 175) se encuentran con que el 43% de los 380 gabinetes son de derechas, un 12% de izquierdas y el 45% restante mixtos (un 19% equilibrados, un 17% con predominio de derechas y el 9% restante con predominio de izquierdas).

Finalmente, si observamos las tasas de supervivencia, el País Vasco (con su 63%) se sitúa muy por encima de la media europea (51%) de la primera mitad de esta década, superando también a la media de los países de la UE y siendo superada solamente por la de los países europeos fuera de la UE (76%). Si tomamos en consideración la duración media de los gabinetes de 17 democracias²⁵ occidentales entre 1947 y 1983 estudiados por K. Von Beyme (1986: 420), el País Vasco, con sus 27,1 meses de media, se sitúa ligeramente por debajo del promedio (28,2) de estas casi cuatro décadas de democracia occidental, que oscila entre los 10,6 de mínima de Italia y los 49,3 de máxima de Suecia, superando la estabilidad gubernamental vasca, además de la italiana, a la de países como Finlandia (12,3), Bélgica (16,9), Francia (21,4), Dinamarca (22,2), Holanda (26,1) y Australia (26,5) y situándose en niveles muy similares a los de Irlanda e Islandia. Si tomamos como referencia el estudio de M. Laver y N. Schofield de los gobiernos habidos entre 1945 y 1987 en doce democracias europeas (1990: 148s), el País Vasco se sitúa también en el promedio europeo (26,3) de durabilidad en meses. Con todo, lo más relevante de este estudio es que el País Vasco, que se sitúa en la cota superior por el número efectivo de partidos (5,6), equiparándose a los máximos de Dinamarca y Bélgica; sin embargo, supera la duración media de estos dos países y Suecia, Finlandia e Italia, sobre todo, desde los años setenta, equiparándose a la estabilidad gubernamental de estos países.

Para terminar esta primera aproximación al análisis de la política de la coalición en Euskadi nos quedarían por evaluar otros indicadores de rendimiento político²⁶, especialmente en términos de políticas públicas y de su impacto social, que dejaremos para otro momento. Con todo, si podemos decir que esta cultura de la coalición ha arraigado entre nosotros y el 68% de los vascos pensaba en noviembre de 1998 que la mejor opción para el País Vasco era un gobierno de coalición²⁷, pero incluso en el nivel municipal y en poblaciones tan distintas como San Sebastián y Baracaldo, en marzo y febrero pasados, la preferencia por los gobiernos de coalición en los respectivos ayuntamientos superaba el 70%, siendo, en todo caso, la opinión mayoritaria en todos los electorados, lo que denota, además de la constatación de lo irremediable, una aceptación social evidente, que ha de estar relacionada con los rendimientos políticos de la experiencia de la política vasca de la coalición.

Conclusiones

Las elecciones autonómicas, en cuanto que han definido durante casi dos décadas los perfiles políticos de una arena política específica, han jugado un papel fundamental en la construcción y arraigo del autogobierno vasco, al tiempo que han conformado los rasgos básicos de su sistema de partidos, definido un esquema de gobernabilidad y sedimentado pautas particulares de competencia política.

Al mismo tiempo, el desarrollo del autogobierno vasco ha estado encabezado sin interrupción, en solitario o en coalición, por el PNV, lo que ha dado a la autonomía vasca, en general, y a este partido, en particular, un papel relevante en la consolidación de la democracia en España, definiendo esquemas de gobernabilidad con implicaciones recíprocas. Lo cierto es que el PNV ha pasado de ejercer un amplio predominio sobre el sistema hasta su crisis de mediados de los ochenta a sentarse sobre una sólida y cómoda centralidad institucional favorecida por la debilidad de las mayorías gobernantes en Madrid desde 1993 y, sobre todo, por la alta competitividad entre las principales opciones autonomistas (PSE-EE y PP).

La política vasca, además de estar marcada por la complejidad institucional derivada de la foralidad, está caracterizada por el pluralismo y la fragmentación de un sistema de partidos fuertemente polarizado, sobre todo por el factor nacionalista y la existencia de un movimiento político antisistema, que todavía legítima la violencia terrorista desde el izquierdismo y el extremismo nacionalista. Sobre un esquema complejo de gobernabilidad, el PNV entre 1980 y 1984 y el PNV con el PSE desde esa fecha hasta 1998 han protagonizado un

complicado proceso político, cuyos rendimientos políticos han sido altamente satisfactorios en materia legislativa, de modernización y desarrollo económico, de construcción de infraestructuras, de mejora de servicios públicos como la sanidad y la educación, de construcción de una administración y una policía autónoma modernas, de creación de instituciones de concertación y diálogo social, de desarrollo de servicios sociales y de una notable reducción de las desigualdades sociales, entre otros. Sin embargo, quedan pendientes los avances efectivos en materia de pacificación, que es la asignatura pendiente, no sólo del autogobierno vasco, sino también de la democracia española.

El comportamiento electoral, afectado por la abstención diferencial entre elecciones autonómicas y generales y por el progresivo distanciamiento territorial interno, se caracteriza por una fuerte competitividad, especialmente en el espacio del centro-izquierda y en la línea fronteriza que separa el nacionalismo moderado del autonomismo avanzado. Lo cierto es que, a pesar de las fuertes tensiones ideológicas de un sistema de partidos de pluralismo polarizado, la distancia ideológica en las dos dimensiones principales, en general, ha ido reduciéndose o moderándose en un sentido centripeto, lo que facilita la relación política entre los partidos, al tiempo que eleva las probabilidades de volatilidad entre los mismos. La volatilidad total agregada vasca, sin embargo, no es muy distinta a la española, superando ampliamente la media europea y denotando una menor cristalización electoral y partidista, aunque los índices sean progresivamente decrecientes. Lo específico de la volatilidad vasca, en este contexto de polarización multidimensional, no es la menor volatilidad entre bloques, sino la diferencia de las pautas de transferencias en elecciones legislativas (nacionalistas/autonomistas) o autonómicas (izquierda/derecha), así como la mayor volatilidad en el interior de cada bloque.

La moderación progresiva del pluralismo polarizado vasco, la crisis y reestructuración interna del nacionalismo, el realineamiento y reforzamiento de los espacios autonomistas y los rendimientos de la política de pactos múltiples, como los acuerdos para la pacificación o las distintas coaliciones de gobierno, han ido calando lentamente en la política vasca. Uno de los resultados más evidentes ha sido el debilitamiento de la capacidad de chantaje de la opción antisistema (HB), precisamente por la cerrazón de su estrategia y la radicalización de sus posiciones ideológicas, aislando su espacio social y reduciendo su papel político.

Sin embargo, el nuevo escenario abierto por la tregua de ETA y el frente nacionalista cristalizado tras las últimas elecciones autonómicas con la formación del I Gobierno Ibarretxe suponen un giro estratégico del nacionalismo. Todo ello define una nueva etapa de la vida política

vasca que va a estar caracterizada por los procesos de pacificación, normalización y, eventualmente, de reformas políticas.

En un contexto relativamente estable de pluralismo polarizado con importantes tensiones centrifugas, la gobernabilidad solamente puede basarse en alianzas que, además de asegurar mayorías parlamentarias sólidas y estables, refuercen las dinámicas centripetas o moderadoras del sistema en un marco político de democracia consociativa que desarrolle un proceso de pactos múltiples.

El actual pluralismo polarizado caminará mejor hacia su moderación si los procesos de pacificación y normalización en marcha cuentan con pautas consociativas de gobernabilidad. Para ello el elemento central sería una coalición de gobierno centripeta, que exigiría a sus socios potenciales el ejercicio político de despojarse de las adherencias y tics polarizadores adquiridos en los últimos tiempos. Lo menos recomendable en estos momentos es precisamente cualquier gobierno débil (rehén) o polarizado (de un frente contra otro), porque es volver al error de la política de adversarios de la primera legislatura autonómica, en la que un PNV en minoría no tuvo ningún inconveniente en utilizar políticamente el absentismo parlamentario de HB para gobernar como si hubiese obtenido mayoría absoluta. Éste es el error que, unos por acción (PNV y EA) y otros por omisión (PP y PSE-EE), pero todos de forma irresponsable, están cometiendo ahora haciendo a EH, innecesariamente, árbitro político de la gobernabilidad vasca.

EH cuenta, y mucho, para el proceso pacificador y la normalización de la vida política, pero su actual papel como fuerza antisistema pasa necesariamente por su reconversión en una oposición responsable. Tal proceso de reconversión requerirá tiempo: primero, para transitar desde una oposición antisistema de apoyo y práctica de la violencia a una oposición, todavía inevitablemente antisistema, en la que, erradicando definitivamente la violencia y el totalitarismo de sus comportamientos políticos, defienda, aunque sea de forma desleal, sus propuestas políticas; y, sólo después, cuando recorra el resto del camino hasta la asunción plena de las reglas del juego democráticas, estará en condiciones de ejercer de forma responsable tanto el gobierno como la oposición. En esto tienen mucho que decir el resto de los actores políticos democráticos, que deberán moverse en unos márgenes de acción política que eviten tanto el ocultamiento de su carácter profundamente antisistema mediante una legitimación política artificial y sin credenciales democráticas, como su exclusión de todo juego político, sobre todo en el terreno de la pacificación y de las reformas, que pudiera producir su enquistamiento.

La gobernabilidad en un sistema de pluralismo altamente polarizado exige, además del equilibrio centripeto y la integración moderada de las sensibilidades que polarizan, la seguridad en el respeto a las reglas de

juego por parte de los socios y la lealtad democráticas. Sólo cabe esperar, por el bien de todos y del propio proceso democrático, que el giro estratégico del nacionalismo, con su vuelta a la *política de adversarios* practicada entre 1980 y 1985, dure mucho menos y volvamos, mejor pronto que tarde, a las pautas de consenso que tan buenos rendimientos políticos han producido en la última década larga. En todo caso, nuestra clase política debe tener claro que sin el respeto al pluralismo representativo y su correlato político de democracia consociativa este país puede ser políticamente inviable.

Notas

Los datos muestrales manejados en este trabajo y referidos a 1995 o a las elecciones de 1994 proceden de la investigación financiada por la CICYT (SEC94-0247).

1. Las provincias vascas, o *Territorios Históricos*, eligen por sufragio directo, desde 1979 en Guipúzcoa y Vizcaya y desde 1983 en Álava, a sus parlamentos provinciales o juntas generales, de las que surgen los respectivos gobiernos forales con el diputado general a la cabeza, coincidiendo con las elecciones municipales, como Navarra o las comunidades autónomas de régimen común.

2. El llamado *Estatuto de Gernika*, promulgado como LO. 3/1979 de 18 de diciembre (BOE n. 306, de 22 de diciembre de 1979) es ratificado por el 53% del censo electoral vasco (un 91% del 58,2% de vascos censados que votaron) en referéndum popular el 25 de octubre de 1979, con la única oposición de la derecha, representada por UPPV (AP en el resto de España) y la extrema derecha de UN y FE-A, y el abstencionismo de HB y la extrema izquierda (EMK y LKI). El Estatuto actualiza los *derechos históricos* (CLAVERO, 1985 y CORCUERA, 1985: 55 y ss.) reconocidos en la Constitución Española y que se concretan, sobre todo, en la recuperación del concierto económico, y las instituciones forales por parte de Vizcaya y Guipúzcoa, ya que Navarra y Álava no las habían perdido.

3. Salvo en la segunda legislatura, que acaba con las elecciones anticipadas el 30 de noviembre de 1986, el Parlamento Vasco ha agotado todas sus legislaturas con elecciones: el 26 de febrero de 1984, el 28 de octubre de 1990, el 23 de octubre de 1994 y el 25 de octubre de 1998.

4. A la que acompañarían los pactos de Madrid y Pamplona, respectivamente, entre todos los partidos democráticos con representación parlamentaria.

5. PNV y EA sellan su coalición de gobierno en enero de 1999 e Ibarretxe forma su I Gobierno en minoría, abierto formalmente a acuerdos con otros partidos. Finalmente, el 18 de mayo cierran el pacto de legislatura con EH.

6. El estudio comparado de los partidos nacionalistas y regionalistas en España se puede ver en PALLARES, F.; MONTERO, J.R. y LLERA, F. (1997: 135-169).

7. El equivalente castellano es Unidad Popular. Como conglomerado de partidos y organizaciones sociales, por la división del trabajo en el seno del por ellos denominado Movimiento de Liberación Nacional Vasco (MLNV) les toca la representación política y electoral.

8. Sólo, excepcionalmente, en 1984 la concentración del voto de centro-derecha de UCDD y AP en la CP y la desaparición parlamentaria del PCE tras la fusión con EE rebajaron el número de partidos parlamentarios de 7 a 5 y el índice a .72.

26. Una primera aproximación la obtenemos en los trabajos del grupo ERA de investigación sobre el rendimiento autonómico, algunos de cuyos resultados se pueden ver en el *Informe España 1996* de la Fundación Encuentro.

27. La fuente para el País Vasco es el estudio 2.308 del CIS y para San Sebastián y Baracaldo, los estudios EB98SS y EB99BA, respectivamente, del equipo Euskobarometro de la UPV.

Referencias bibliográficas

- ALCÁNTARA, M.: *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
- ALONSO OLEA, E.J.: *El Concierdo Económico (1878-1937)*. Oñati, IVAP, 1995.
- ARBÓS, X.; GINER, S.: *La gobernabilidad*. Madrid, S. XXI, 1993.
- BARTOLINI, St.: «La volatilità elettorale» en *Rivista Italiana di Scienza Politica* n. 16/1986.
- BOGDANOR, V. (ed.): *Coalition Government in Western Europe*. London, Heinemann, 1983.
- BUDGE, I.; KEMAN, H.: *Parties and Democracy. Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*. Oxford, Oxford Univ. Press, 1990.
- CLAVERO, B.: *Fueros Vascos*. Barcelona, Ariel, 1985.
- CORAME: *Una nueva organización para una nueva etapa del Gobierno Vasco*. Vitoria, IVAP, 1994.
- CORCUERA, J.: *Orígenes, ideología y organización del nacionalismo vasco, 1876-1904*. Madrid, S. XXI, 1979.
- CORCUERA, J.: «Notas sobre el debate de los derechos históricos en los territorios forales» en *Revista de Estudios Políticos* n. 46-47/1985, p. 55-89.
- DE SWAAN, A.: *Coalition Theories and Cabinet Formation*. Amsterdam, Elsevier Scientific Publs, 1973.
- DEPARTAMENTO DE INTERIOR (Dirección de procesos electorales y documentación): *Serries electorales* (un volumen para cada elección). Vitoria, Gobierno Vasco.
- DEPARTAMENTO DE INTERIOR: *Banco electoral de la Comunidad Autónoma de Euskadi* (publicación electrónica actualizada). Vitoria, Gobierno Vasco.
- EGUIGUREN, J.: *El PSOE en el País Vasco (1876-1936)*. San Sebastián, 1984.
- EGUIGUREN, J.: *El socialismo y la izquierda vasca, 1886-1994*. Fundación Pablo Iglesias, Madrid, 1994.
- FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, J.: «La derecha escamoteada. Desvanecimiento y reaparición de un espacio político en el País Vasco, 1975-1995» en *Leviatán* n. 61/1995.
- FINER, S.E. (ed.): *Adversary politics and electoral reform*. Clive Wigram, London, 1975.
- FLANAGAN, S.C.: «Models and Methods of Analysis» en ALMOND, G.A.; FLANAGAN, S.C.; MUNDT, R.J. (eds.): *Crisis, Choice and Change*. Boston, Little Brown, 1973, p. 43-102 y 682-696.
- FUNDACIÓN ENCUESTROS: *Informe España 1996*. Madrid, Centro de Estudios del Cambio Social, 1997, p. 373-567.
- FUSI, J.P.: *Política obrera en el País Vasco, 1880-1909*. Madrid, Turner, 1975.
- GABINETE DE PROSPECCIONES SOCIOLOGICAS: *Plano político electoral de Euskadi, 1977/1983*. Vitoria, Gobierno Vasco, 1983.
- GAMSON, W.: «A theory of coalition formation» en *American Sociological Review* 26/1961, p. 373-382.

9. Se trata de una cuestión ampliamente estudiada y debatida en la ciencia política como lo atestiguan, entre otros, los trabajos de SARTORI (1966: 137-176), INGLEHART; KLINGEMANN (1976: 248 y ss.), LIJPHART (1980: 283-327), LAPONE (1981), SANI; SARTORI (1983: 310 y ss.) y VON BEYME (1986: 362 y ss.).
10. FLANAGAN, S.C. (1973) ha llegado a construir un *índice de polarización* basado en la distancia percibida.
11. No vamos a detenernos aquí en la discusión conceptual (ARBÓS; GINER, 1993: 4 y ss.) o analítica (ALCÁNTARA, 1994: 27 y ss.) de una categoría que alcanza gran relevancia en la ciencia política occidental a partir de los años setenta.
12. Además de la Ley 12/1981, de 13 de mayo, se puede ver la nueva Ley 38/97, de 4 de agosto, del Concerto Económico entre el Estado y el País Vasco (ALONSO OLEA, 1995).
13. Ley 10/1982, de 24 de noviembre, sobre el bilituismo en la Administración vasca.
14. Ley 4/1982, de 17 de julio, de Policía del País Vasco.
15. Ley 7/1981, de 30 de junio.
16. Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos.
17. Los 22 del PNV, los 16 del PSE y 1 de los seis de EE. Es precisamente la política de alianzas o de coalición de este último partido la que produce la división de su grupo parlamentario y la escisión interna: por un lado, la dirección, que controla el grupo parlamentario pero en minoría en el partido, era más proclive a la coalición nacionalista y a una estrecha alianza con EA y, por otro lado, la mayoría del partido, que se haría con la dirección tras el Congreso pero con un solo parlamentario, que era partidaria de la alianza de izquierda con el PSE y de la coalición mixta con el PNV.
18. En realidad, la presencia de EE en la coalición resultaba «superflua», puesto que PNV y PSE tenían la mayoría absoluta.
19. Todos los países de Europa occidental, menos el Reino Unido y Suiza, además de las democracias de la tercera ola del sur de Europa (Portugal, Grecia y España).
20. Estos autores no incluyen a Estados Unidos, Suiza ni ningún país latinoamericano.
21. Aquella cuya composición partidista se acerca al máximo al control de la mitad más uno de los escaños parlamentarios o, como dice GAMSON, W., «tal que la defección de cualquier miembro haga que la coalición ya no sea vencedora» o «aquella con los recursos totales (apoyos parlamentarios) más cercanos al punto de decisión» (1961: 376).
22. Esta caracterización se diferencia claramente de la obtenida para Cataluña por MATAS, J. (1995: 123 y ss.).
23. LANE, J.E. y ERSOON, S.O., clasifican estos 31 países del siguiente modo: a) núcleo de la UE (Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Francia, Alemania e Italia); b) otros de la UE (Dinamarca, Reino Unido, Irlanda, Grecia, Portugal y España); c) fuera de la UE (Austria, Finlandia, Suecia, Noruega, Islandia y Suiza); d) núcleo del Este (Polonia, Chequia, Eslovaquia, Hungría, Rumanía y Bulgaria); y e) periferia del Este (Estonia, Lituania, Eslovenia, Croacia, Yugoslavia y Albania).
24. Debido, sobre todo, a la excepcionalidad del absentismo institucional de HB en su estrategia política antistatista.
25. No se incluyen ni Estados Unidos, ni Suiza, ni Israel, ni Japón.

GARCÍA HERRERA, M.A.: «Consideraciones en torno a la forma de Gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca» en *Revista Vasca de Administración Pública* n. 2/1981, p. 63-96.

GARCÍA ROCA, F.J.: «El sistema de gobierno parlamentario en el País Vasco. Moción de censura individual y derecho a la disolución anticipada» en *Revista de Estudios Políticos* n. 46-47/1985, p. 183-236.

GUNTHOR, R.; SANI, G.; SHABAD, G.: *Spain After Franco: The Making of a Competitive Party System*. Berkeley and Los Angeles, Univ. of California Press, 1986.

INGLEHART, R.; KLINGEMANN, H.D.: «Party identification, ideological preference and the left-right dimension among Western mass publics» en BUDGE, I. et al. (eds.): *Party identification and beyond*. London, Wiley, 1976.

JUSTEL, M.: *La abstención electoral en España, 1977-1993*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1995.

LAKSO, M.; TAAGEPERA, R.: «Effective number of parties. A measure with application to West Europe» en *Comparative Political Studies* n. 12/1979, p. 3-27.

LANE, J.E.; BRSSON, S.O.: *Política europea: una introducción*. Madrid, Istmo, 1998.

LAPONCE, J.: *Left and right. The topography of political perceptions*. Toronto, Univ. of Toronto Press, 1981.

LAVIER, M.J.; BUDGE, I. (eds.): *Party Policy and Government Coalitions*. Basingstoke, Macmillan, 1992.

LAVIER, M.J.; SCHOFFELD, N.: *Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe*. Oxford, Oxford Univ. Press, 1990.

LJUPHART, A.: *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*. New Haven, Yale Univ. Press, 1977.

LJUPHART, A.: «Language, Religion, Class and Party Choice: Belgium, Canada, Switzerland and South Africa compared» en ROSE, R. (ed.): *Electional Participation*. London, Sage, 1980, p. 283-327.

LINZ, J.J. et al.: *Atlas electoral del País Vasco Navarra*. Madrid, CIS, 1981.

LINZ, J.J. et al.: *Conflicto en Euskadi*. Madrid, Espasa-Calpe, 1986.

LLERA, F.: «Caracterización sociopolítica del sistema de partidos de las Comunidades Autónomas Vasca y Navarra» en *Revista de Estudios Políticos* n. 20/1981, p. 61-86.

LLERA, F.: «La estructura electoral y el sistema de partidos en las Comunidades Autónoma del País Vasco y Foral de Navarra después de las elecciones generales de 1982» en *Revista de Estudios Políticos* n. 34/1983, p. 147-202.

LLERA, F.: «La estructura política vasca en 1983» en *Papers* vol. 22/23/1984a, p. 93-145.

LLERA, F.: «El sistema de partidos vasco. Distancia ideológica y legitimación política» en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* vol. 28/1984b, p. 171-206.

LLERA, F.: *Posfranquismo y fuerzas políticas en Euskadi*. Bilbao, Universidad del País Vasco, 1985a.

LLERA, F.: «Los partidos de la Izquierda Abertzale», ponencia presentada en el seminario sobre *Los partidos políticos en España*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1985b.

LLERA, F.: «El sistema de partidos de la Comunidad Autónoma del País Vasco» en *Revista de Estudios Políticos* n. 46/47/1985c, p. 527-552.

LLERA, F.: «Las elecciones generales de 1986 en Euskadi» en *Revista de Estudios políticos* n. 53/1986a, p. 239-259.

LLERA, F.: «Euskadi 86: la encrucijada de la transición» en *Cuadernos de Alzate*, 1986b.

LLERA, F.: «Las segundas elecciones autonómicas vascas» en *Revista de Derecho Político* n. 23/1986c, p. 135-165.

LLERA, F.: «Las terceras elecciones autonómicas en Euskadi: redistribución espacial del voto tras el ajuste de cuentas intranacionalista» en *Alfoz* vol. 36/37/1987a, p. 90-108.

LLERA, F.: «Crisis en Euskadi en los procesos electorales de 1986» en *Revista de Derecho Político* n. 25/1988a, p. 35-74.

LLERA, F.: «Continuidad y cambio en el sistema de partidos vascos: 1977-1987» en *Revista de Estudios Políticos* n. 59/1988b, p. 277-375.

LLERA, F.: «ETA: ejército secreto y movimiento social» en *Revista de Estudios Políticos* n. 78/1992, p. 161-193.

LLERA, F.: *Los vascos y la política*. Bilbao, Universidad del País Vasco, 1994.

LLERA, F.: «Los rendimientos de los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas: el predominio del bipartidismo imperfecto» en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* n. 82/1998a, p. 127-157.

LLERA, F.: «El sistema electoral del País Vasco», en MONTABES, J. (ed.): *El sistema electoral a debate*. Madrid, CIS, 1998b, p. 315-318.

LLERA, F.: «Pluralismo y gobernabilidad en Euskadi, 1980-1994» en ALCÁNTARA, M.; MARTÍNEZ, A. (eds.): *Las elecciones autonómicas en España, 1980-1997*. Madrid, CIS/1998c, p. 413-444.

LLERA, F.: «Las elecciones autonómicas vascas de 1998: un paso al frente (nacionalista)» en *Cuadernos de Alzate* n. 19/1999, p. 177-198.

LÖWENSTEIN, K.: *Teoría de la Constitución*. Barcelona, Ariel, 1979.

LUCAS MURILLO DE LA C. E.: *El Lehendakari*. Oñati, IVAP, 1990.

LUCAS MURILLO DE LA C. E.: «La figura del Lehendakari desde la perspectiva de diez años de autogobierno» en A.A.VV.: *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Oñati, IVAP, 1991, p. 1195-1293.

LUCAS MURILLO DE LA C. E.: «Los gobiernos de las CC.AA.» en *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 34, vol. II/1992.

MAIR, P.: «The Problem of Party System Change» en *Journal of Theoretical Politics* n. 1/1989.

MATA, J.M.: *El nacionalismo vasco radical*. Bilbao, Universidad del País Vasco, 1993.

MATAS, J.: «Los efectos del gobierno de coalición en la administración de Cataluña» en *INGURUAK* n. 13/1995, p. 123-138.

MONTERO, J.R.: «Niveles, fluctuaciones y tendencias del abstencionismo en España y en Europa» en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* n. 28/1984, p. 223-242.

MONTERO, J.R.: «Elecciones "normales" y elecciones "excepcionales": algunos datos y factores de movilización electoral de octubre de 1982» en el volumen colectivo *Homenaje a Carlos Ruiz del Castillo*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1985, p. 415 y ss.

MONTERO, J.R.: «Las elecciones legislativas», en COTARELO, R. (ed.): *Transición política y consolidación democrática en España (1975-1986)*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992, p. 243-297.

PALLARÉS, F.; MONTERO, J.R.; LLERA, F.: «Non State-wide Parties in Spain: An Attitudinal Study of Nationalism and Regionalism» en *Publius, The Journal of Federalism* vol. 27, n. 4/1997, p. 135-169.

PEDERSEN, M.: «Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems, 1948-1977», en DAADLER, H.; MAIR, P. (eds.): *Western European Party Systems. Continuity and Change*. Londres, Sage, 1983.

- PENDÁS, B.: «Gobierno y forma de gobierno en las CC.AA.» en *Derecho Administrativo* n. 215/1988.
- PÉREZ CALVO, A.: *Los partidos políticos en el País Vasco*. San Sebastián, Haramburu, 1977.
- PRIDHAM, G. (ed.): *Coalitional Behaviour in Theory and Practice*. Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1986.
- RAE, D.: *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*. Madrid, CITEP, 1977.
- REIF, K.; SCHMITT, H.: «Nine second-order elections: a conceptual framework for the analysis of european elections results» en *European Journal of Political Research* n. 9/1980, p. 3-44.
- RIKER, W.H.: *The Theory of Political Coalitions*. New Haven, Yale Univ. Press, 1962.
- SAIZ, A.: *La forma de gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca*. Oñati, IVAP, 1995.
- SAN SEBASTIAN, K.: *Historia del Partido Nacionalista Vasco*. San Sebastián, Txertoa, 1984.
- SANI, G. Y SARTORI, G.: «Polarization, Fragmentation and Competition in Western Democracies», en DAALDER, H.; MAIR, P. (eds.): *Western European Party System: Continuity and Change*. Beverly Hills, CA., Sage, 1983.
- SARTORI, G.: «European political parties» en LAPALOMBARA, J.; WEINER, M. (eds.): *Political Parties and Political Development*. Princeton, Princeton Univ. Press, 1966, p. 137-176.
- SARTORI, G.: *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid, Alianza, 1980.
- STROM, K.: «Party Goals and Government Performance in Parliamentary Democracies» en *American Political Science Review* n. 79/1985, p. 738-754.
- STROM, K.: *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1990.
- VAN DER EUIK, C.: «Testing theories of electoral cycles» en *European Journal of Political Research* n. 15/1987, p. 253 y ss.
- VANDELLI, L.: «La forma de gobierno regional» en AA. VV.: *El ordenamiento español de las CC.AA.* Madrid, IEAL, 1982, p. 243-246.
- VON BEYME, K.: *Los partidos políticos en las democracias occidentales*. Madrid, CIS, 1986.
- VON BEYME, K.: *La clase política en el Estado de partidos*. Madrid, Alianza, 1995.
- VON NEUMANN, J.; MORGENSTERN, O.: *Theory of Games and Economic Behaviour*. Princeton, Princeton Univ. Press, 1953 (3.ª ed.).