



# **En la nave de los GOBIERNOS DE COALICIÓN**



**Gobernabilidad, fragmentación y dinámicas  
políticas multinivel**

**PARTICIPAN**

Daniel Chasquetti, Esther del Campo García, Santiago Delgado Fernández, Juan Ignacio Estévez Rubín del Celis (comp.), Ariadna Gallo, Matteo Giardiello, Esteban Iglesias, Francisco José Llera Ramo, José Manuel León Ranero, Marcelo Mella Polanco, Diego Parejo Pérez, Cintia Pinillos, Federico D. Quilici (comp.), María del Carmen Segura Cuenca, Ximena Simpson y José Tudela Aranda

Serie Democracia y parlamento futuro

Director: CARLOS G. LAZZARINI

En la nave de los gobiernos de coalición. Gobernabilidad, fragmentación y dinámicas políticas multinivel / Federico Quilici ... [et al.] ; compilación de Federico Quilici; Juan Ignacio Estévez Rubín del Celis.

1<sup>a</sup> edición - San Martín, UNSAMEDITA, 2023.

Libro digital, PDF - (Democracia y Parlamento Futuro / Carlos G. Lazzarini 2)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-8938-47-9

1. Política. 2. Coalición Política. 3. Elecciones. I. Quilici, Federico, comp.

II. Estévez Rubín del Celis, Juan Ignacio, comp.

CDD 324.09

LA PRESENTE ES UNA VERSIÓN PRELIMINAR DE LA OBRA

© 2023 Juan Ignacio Estévez Rubín del Celis (comp.)

© 2023 Federico D. Quilici (comp.)

COORDINACIÓN: Florencia Laudonia y Federico D. Quilici

COLABORACIÓN: Julieta Milito, María Agustina Pereira y Violeta Rosemberg

CORRECCIÓN: Julieta E. Santos y Consejo Editorial

Editado en la Argentina.

Prohibida la reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia,  
sin la autorización expresa de sus editores.

# ÍNDICE

- 13 **PRÓLOGO**  
Carlos G. Lazzarini y Federico D. Quilici
- 17 **INTRODUCCIÓN**  
Federico D. Quilici y Juan Ignacio Estévez Rubín del Celis
- 23 **CAPÍTULO 1**  
La cuestión de la gobernabilidad  
en gobiernos de coalición  
Santiago Delgado Fernández
- 35 **CAPÍTULO 2**  
¿Compromiso ideológico o pragmatismo político?  
El germen del primer gobierno de coalición en España  
desde la Transición  
Juan Ignacio Estévez Rubín del Celis,  
María Esther del Campo García y Diego Parejo Pérez
- 49 **CAPÍTULO 3**  
El presidencialismo de coalición brasileño  
Estructura de incentivos y evolución  
del sistema político  
Ximena Simpson
- 69 **CAPÍTULO 4**  
Las “líneas rojas” del presidencialismo  
de coalición en Chile  
Marcelo Mella Polanco

- 95                   **CAPÍTULO 5**  
Populismo y gobiernos de coalición. La llegada  
del populismo a las instituciones por vía de  
coaliciones de gobierno. El caso de Podemos  
Matteo Giardiello
- 121                   **CAPÍTULO 6**  
¿Coaliciones electorales exitosas y coaliciones  
de gobierno fracasadas? Un análisis de los efectos  
de las Primarias Abiertas Simultáneas y  
Obligatorias (PASO) sobre la conformación de  
alianzas de poder en Argentina  
Ariadna Gallo
- 143                   **CAPÍTULO 7**  
Coalicionabilidad en un contexto de pluralismo  
polarizado: el caso vasco  
Francisco J. Llera Ramo y José M. León Ranero
- 167                   **CAPÍTULO 8**  
Los gobiernos locales de coalición en España.  
El caso de la Comunidad Valenciana (2015-2019)  
María del Carmen Segura Cuenca
- 227                   **CAPÍTULO 9**  
Coaliciones y régimen parlamentario  
en España. Especial referencia al ámbito  
autonómico. El caso aragonés  
José Tudela Aranda
- 241                   **CAPÍTULO 10**  
Coaliciones de gobierno en el nivel subnacional.  
La experiencia del Frente Progresista Cívico  
y Social en Santa Fe, 2007-2011  
Cintia Pinillos y Esteban Iglesias
- 255                   **SOBRE LAS AUTORAS Y LOS AUTORES**

## CAPÍTULO 7

# Coalicionabilidad en un contexto de pluralismo polarizado: el caso vasco

Francisco J. Llera Ramo y José M. León Ranero

La autonomía vasca, derivada de la forma de Estado definida por la Constitución Española de 1978, jugó el papel de pionera del proceso español de descentralización iniciado con la aprobación de su Estatuto de Autonomía en 1979 y las primeras elecciones al Parlamento Vasco en 1980. Desde entonces, en estas cuatro décadas largas, la ciudadanía vasca ha ido definiendo sus preferencias políticas, expresión de su pluralidad y de su estructura competitiva, y fijando los patrones de su gobernabilidad en una docena de elecciones autonómicas<sup>1</sup>.

Complejidad y excepcionalidad serían las características de la estructura institucional del País Vasco y su gobernanza para regular la vida de 2,18 millones de habitantes en los 7.234 km<sup>2</sup> de sus 252 municipios<sup>2</sup> distribuidos en los 3 “territorios históricos o forales” (provincias en el resto de España), que constituyen la base de la excepcionalidad foral reconocida en la Constitución Española para las provincias vascas y Navarra (Corcuera y García Herrera, 2002)<sup>3</sup>. De este modo, a las 252 asambleas municipales y sus

---

1 En total, desde el inicio de la transición democrática en 1976, la ciudadanía vasca ha construido su arena política concurriendo a las urnas en 42 ocasiones (15 elecciones generales, 12 autonómicas, 11 locales y provinciales, 8 europeas y 5 referendas).

2 Su densidad media de 307 hab/km<sup>2</sup> se distribuye de forma muy desigual: Bizkaia concentra el 52% de la población vasca en sus 113 municipios, Gipuzkoa el 32% en 88 y Araba el 16% restante en los otros 51. Sin embargo, la estructura urbana es muy distinta, si tenemos en cuenta que las 3 capitales (Bilbao, San Sebastián y Vitoria) aglutan más de un tercio de la población (35,5%) y las 5 poblaciones industriales y mayores de 50.000 habitantes (4 en Bizkaia y 1 en Gipuzkoa) otro 15,5%. En Araba Vitoria concentra las tres cuartas partes de la población alavesa. En Gipuzkoa, San Sebastián, poco más de una cuarta parte de la población guipuzcoana. En Bizkaia, Bilbao y las poblaciones de su área metropolitana, dos tercios de la población vizcaína.

3 Esta excepcionalidad constitucional, derivada de los restos de foralidad en el País Vasco y Navarra, dotan al País Vasco de un estatus superior de autogobierno y, sobre todo, una autonomía financiero-fiscal

correspondientes gobiernos, hay que añadir los tres parlamentos provinciales o Juntas Generales con sus respectivos gobiernos forales, que, junto con el Parlamento y el Gobierno vascos, definen la estructura de una gobernanza compleja de corte federativo interno (Novo, 2010). Esta estructura regional interna multinivel es relevante porque, dada la distinta implantación del pluralismo partidista en el territorio, la coalicionabilidad de cualquiera de sus gobiernos (regional, forales o capitales y grandes ciudades) depende en gran medida de la gobernanza de conjunto (Llera, 2000a).

Por otro lado, la complejidad y el pluralismo vascos no se pueden entender sin tomar en consideración su dualidad identitaria (Llera, 1999b), alimentada por la hegemonía de la movilización nacionalista, por un lado, y por una realidad de bilingüismo institucional y social, que reconoce al castellano y al euskera como lenguas cooficiales en las instituciones, la educación, los servicios públicos, etc., por el otro, de tal manera que encontramos superpuestos dos subsistemas competitivos: el de los actores/partidos nacionistas vascos y el de los actores/partidos de alineamiento nacional español.

En los sistemas políticos democráticos, los partidos son los actores que canalizan las preferencias políticas de la ciudadanía y definen la estructura competitiva de élites y programas, conformando lo que se denomina *sistema de partidos* (Sartori, 1980). El “gobierno de partidos” (Budge y Keman, 1990) o “Estado de partidos” (Von Beyme, 1995) identifica la pulsión partidista no sólo a representar preferencias sino a garantizar la gobernanza, ocupando posiciones de poder dentro de un sistema político dado. De cuál sea la estructura competitiva o sistema de partidos dependen los tipos de gobierno, monocolor o de coalición, minoritario o mayoritario y, en general, la coalicionabilidad de tal sistema en sus distintas formas y procesos, así como la complejidad de su formación y estabilidad y, por supuesto, los resultados de su rendimiento institucional (Blondel y Müller-Rommel, 1993; Müller y Strom, 2000; Strom, Müller y Bergman, 2010; Bergman, Bäck y Hellström, 2021). De una forma sistemática pueden abordarse los condicionantes institucionales y competitivos, los objetivos de la negociación, los tipos de acuerdos de coalición, la distribución del poder, los protocolos de funcionamiento interno, la resolución de conflictos, la

---

única detentada por sus Diputaciones Forales mediante el Concierto Económico. De este modo, los gobiernos forales son fundamentales en la gobernanza regional en su conjunto, precisamente, por la dependencia financiero-fiscal del Gobierno Vasco con respecto a ellos.

relación con los grupos parlamentarios y, por supuesto, la conexión con el electorado (Matas, 2015).

El objetivo de este capítulo es actualizar la evaluación de esta doble dimensión, partidista y gubernamental, en el caso vasco (Llera, 2000b), analizando, para el conjunto del periodo 1980-2020, las características y los resultados de la política de la coalición en el ámbito regional o autonómico de la denominada Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante, CAV)<sup>4</sup>.

## La construcción del pluralismo polarizado vasco

Con objeto de comprender los patrones de continuidad y discontinuidad en la construcción del pluralismo político vasco en estas cuatro décadas largas, puede periodizarse la dinámica política vasca en seis ciclos políticos: el primero, de 1977 a 1979, es el de la transición democrática vasca, jalona por las primeras elecciones democráticas y la aprobación del Estatuto de Autonomía en una dinámica de consenso y concentración<sup>5</sup>; el segundo, de 1980 a 1984, es el de la primera legislatura autonómica, caracterizada por el proceso de institucionalización interna; el tercero, de 1984 a 1986, que abarca la segunda legislatura incompleta, es el de la crisis del nacionalismo y ruptura del PNV en el gobierno; el cuarto, de 1986 a 1998, abarca las tres legislaturas siguientes y es el de consolidación democrática y pactos mixtos, bajo el paraguas del gran acuerdo antiterrorista; el quinto, de 1998 a 2012 se caracteriza por la política de frentes de las cuatro legislaturas siguientes con la única alternancia no nacionalista de 2009 y el final del terrorismo; y el sexto, de 2012 hasta la actualidad, es el de la vuelta a la política de pactos mixtos de las tres últimas legislaturas.

La política vasca viene marcada, además de por la complejidad institucional derivada de la foralidad, por el pluralismo y la fragmentación de su sistema de partidos, la polarización política que aporta, sobre todo, la dimensión identitaria y la existencia de un movimiento político antisistema<sup>6</sup>, que ha

4 La perspectiva comparada de las Comunidades Autónomas es fundamental en el estudio de la coalicionabilidad en España (Matas, 2000, Paniagua, 2000; y Reniu, 2014).

5 En esta primera etapa preautonómica se producen dos gobiernos de concentración encabezados por Rubial (PSE) y I Garaikoetxea (PNV), surgidos de las asambleas de representantes constituidas tras las elecciones generales de 1977 y 1979, respectivamente. No serán objeto de nuestro análisis.

6 Denominaremos, genéricamente, a este espacio político multiforme como *Izquierda Abertzale* (IA) o patriótica.

legitimado y amparado la violencia terrorista (Llera, 2013) desde el izquierdismo y, sobre todo, el extremismo nacionalista desde el final de la dictadura hasta la extinción de la organización terrorista ETA entre 2011 (renuncia a las acciones armadas) y 2018 (autodisolución). Todo lo cual muestra un esquema complejo de movilización electoral, patrones actitudinales, relaciones políticas y, consiguientemente, de gobernabilidad.

En las elecciones autonómicas vascas<sup>7</sup> se elige la representación parlamentaria de la ciudadanía vasca por un periodo de cuatro años (60 parlamentarios en la primera legislatura y 75 a partir de 1984)<sup>8</sup>. El Parlamento vasco, una vez constituido, elige al *Lehendakari* o presidente del Gobierno vasco, a modo de primer ministro de un gabinete parlamentario<sup>9</sup>. Como ya hemos dicho, desde el inicio del proceso autonómico en el País Vasco, los ciudadanos de la CAV han elegido a sus representantes en el Parlamento Vasco en doce ocasiones<sup>10</sup>. Como se observa en la Tabla 1, los resultados de tales comicios y, en concreto, los cambios en la correlación de fuerzas políticas o en los esquemas de gobernabilidad postelectorales han definido los grandes ciclos políticos de la arena política vasca.

Del conjunto de las diecisiete Comunidades Autónomas españolas, el País Vasco y Navarra, y hasta la última transformación del sistema de partidos nacional (2018) y autonómico (2015) con la irrupción en la arena política nacional de Podemos, C's y, posteriormente, Vox, son las únicas donde han competido una media de 6,2 fuerzas políticas (entre 5 y 7 partidos y/o

---

7 Las elecciones autonómicas son, normalmente, una arena de segundo orden (Reif y Schmitt, 1980, p. 3 y ss.), por el menor nivel de movilización electoral con respecto a las elecciones generales, caracterizada por la fractura entre nacionalistas y autonomistas y la diferencial movilización política de sus respectivas sociologías electorales.

8 Las peculiaridades y efectos del sistema electoral autonómico vasco en perspectiva comparada pueden verse en F.L. Llera (1998a y b). Por otro lado, no debemos olvidar que se trata de elecciones de “segundo orden” (Reif y Schmitt, 1980, p.3 y ss.).

9 Las reglas de investidura del *Lehendakari* en el Parlamento Vasco son, claramente, un antídoto contra la posibilidad de veto de una mayoría de bloqueo y, por ello, contra las repeticiones electorales o situaciones de desgobierno (como ocurre en el Congreso de los Diputados español y en muchos parlamentos regionales). Por un lado, pueden competir varios candidatos, siendo investido, en primera vuelta, el que obtenga mayoría absoluta. Si ninguno la consigue, a las 24 hs hay una segunda votación, siendo investido quien obtenga más votos (o mayoría simple). Finalmente, si hubiese empate entre candidatos, se produciría una tercera votación de desempate a las 24 hs. No hay “voto negativo” (veto) y lo más frecuente han sido las investiduras por mayoría simple y nunca se ha llegado ni al empate, ni a la repetición electoral.

10 Desde las primeras elecciones autonómicas, celebradas el 9 de marzo de 1980, hasta las últimas, celebradas el 12 de julio de 2020, en plena pandemia de la Covid-19.

coaliciones) con representación parlamentaria a nivel autonómico. Para Sartori, las formaciones políticas que cuentan son las que tienen posibilidad de coalición o veto a la hora de la formación de mayorías de gobierno (1980). En el caso vasco, todos han contado, en positivo o negativo para la gobernabilidad (formación de coaliciones de gobierno, investidura o apoyo parlamentario estable o puntual). Desde los inicios de la transición, el elevado pluralismo político vasco o *pluralismo extremo* (Sartori, 1980, p. 160 y ss.), que se originó, al comienzo, por una decantación tardía de alguno de sus espacios y, posteriormente, por las características propias de la cultura política vasca (Llera, 1994, p. 79 y ss.), se articula en dos claras líneas de competición (Llera, 1981; 1984; 1985; 1986a; 1986b; 1988b; 1994: 23-33; 1999a; 1999b; 2001a y 2001b): la dimensión ideológica izquierda-derecha y la dimensión identitaria entre partidos nacionalistas y no nacionalistas (autonomistas y/o provincialistas). De su análisis se deduce la moderación del electorado vasco y su carácter centrípeto o pragmático en la dimensión ideológica durante el conjunto del periodo 1980-2020 frente a la mayor polarización emocional en el eje identitario, sobre todo, a partir de los años noventa, con los Acuerdos de Estella y el giro estratégico del PNV con J. J. Ibarretxe.

En cuanto al sistema de partidos vasco, desde su conformación, se le ha venido calificando (Llera, 1981, p. 69 y ss.; Linz, 1986, p. 317 y ss.; Gunther, Sani y Shabad, 1986, p. 312) como de pluralismo polarizado (Sartori, 1980, p. 165 y ss.). No obstante, a partir de las elecciones autonómicas de 2012 y una vez desaparecida la amenaza terrorista nacionalista, hay motivos para pensar que podría estar variando su naturaleza al moderarse este pluralismo, no porque no hubiera oposiciones bilaterales, posición central, polarización o un partido antisistema importante, sino porque se ha reducido la fragmentación a menos de cinco partidos (Llera, 2016a). En este sentido, la fragmentación de la izquierda en 2016 y de la derecha no nacionalista en 2020 aconseja mantener la calificación del sistema de partidos vasco como de pluralismo polarizado<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Esta calificación se deduce del estudio de la evolución de los principales indicadores del formato del sistema de partidos del País Vasco, que no podemos reproducir por razones de espacio. Así, la intensidad del pluralismo partidista nos lo da un número efectivo de partidos parlamentarios (Laakso y Taagepera, 1979, p. 3 y ss.) con un promedio de 6,4. En segundo lugar, la fragmentación parlamentaria (Rae, 1977, p. 56 y ss.), un indicador de la alta competitividad del sistema, se mantiene en torno al 0,77. Si neutralizamos el efecto del número de partidos sobre el índice de fragmentación, se obtiene el índice de fragmentación parlamentaria corregido (Linz, 1986, p. 322), que se sitúa de media en el 0,91 para las doce elecciones, lo que confirma la complejidad del sistema y la dispersión del poder representativo. La

Tabla 1. Evolución del sistema de partidos electorales y parlamentarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco en las elecciones autonómicas 1980-2020

1980		1984		1986		1990		1994		1998	
V.W.	Esc.	V.W.	Esc.	V.W.	Esc.	V.W.	Esc.	V.W.	Esc.	V.W.	Esc.
%	T	%	T	%	T	%	T	%	T	%	T
PNV/PNV-EA	38,1	25	41,7	42	32	42,7	23,6	17	22,7	28,5	22
HB/EH/PC-TV-EHAK/EH	16,5	11	18,3	14,7	11	14,7	17,4	13	17,3	18,3	13
Bildu											
EE	9,8	6	10	8	6	8	10,8	9	12	7,8	6
EA	-	-	-	-	-	-	15,8	13	17,3	11,4	9
PSE-EE	14,2	9	15	23	19	25,3	22	19	25,3	19,9	16
AP/CP/PP/PP+C's	4,8	2	3,3	9,4	7	9,3	4,8	2	2,7	8,2	6
UCD/CDS	8,5	6	10	-	-	-	3,5	2	2,7	0,7	0
PCE/IU/EB-B/IU-UPEC/Podemos-IU-Equo	4	1	1,7	1,4	0	0	1	0	0	1,4	0
UA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,4	3
Aralar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
UPyD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
C's	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vox	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	95,9	60	100	98,5	75	100	98,9	75	100	97,6	75
										98,1	75
										100	98
										75	100

	2001				2005				2009				2012				2016				2020				
	V.V.	Esc.																							
	%	T	%	T	%	T	%	T	%	T	%	T	%	T	%	T	%	T	%	T	%	T	%	T	
PNV/PNV-EA	42,4	33	44	38,4	29	38,7	38,1	30	40	34,2	27	36	37,4	28	37,3	38,7	31	41,3							
HB/EH/PC-TV-EH/AK/EH Bildu	10	7	9,3	12,4	9	12	-	-	24,7	21	28	21,1	18	24	27,6	21	28								
EE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
EA	-	-	-	-	-	-	3,6	1	1,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
PSE-EE	77,8	13	17,3	22,5	18	24	30,4	25	33,3	18,9	16	21,3	11,9	9	12	13,5	10	13,3							
AP/CP/PP/PPhC's	22,9	19	25,3	17,3	15	20	13,9	13	17,3	11,6	10	13,3	10,1	9	12	6,7	6	8							
UCD/CDS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
PCE/IU/EB-B/IU-UPEC/Podemos-IU-Equo	5,5	3	4	5,3	3	4	3,5	1	1,3	1,5	0	0	14,8	11	14,7	8	6	8							
UA	-	-	-	0,3	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
Aralar	-	-	-	2,3	1	1,3	6	4	5,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
UPyD	-	-	-	-	-	-	2,1	1	1,3	1,9	1	1,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
C's	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0	0	-	-	-	-	-	-		
Vox	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1	0	0	0	1,9	1	1,3				
Total	99,6	75	100	99,7	75	100	91,2	75	100	99,2	75	100	99,6	75	100	99,3	75	100							

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

Los citados *cleavages* o líneas de ruptura de la política vasca configuran un variado catálogo de espacios políticos<sup>12</sup>. Si consideramos las fuerzas con representación parlamentaria a nivel autonómico desde 1980, cabe contabilizar la presencia de cinco fuerzas en el espacio nacionalista<sup>13</sup>, casi una docena en el autonomismo<sup>14</sup>, casi otras tantas en el centro y la derecha<sup>15</sup> y alrededor de media docena en la izquierda<sup>16</sup>. Por lo tanto, los espacios más volátiles e inestables han sido los del centro-derecha autonomista y, en menor medida, los de izquierda. En el centro-derecha y el nacionalismo el PNV ha ejercido siempre una posición dominante, mientras que en la izquierda el PSE y sobre todo la IA han rivalizado, al igual que lo han hecho el PSE, el PP y UP en el espacio autonomista.

En el caso vasco, es especialmente relevante el estudio de la distancia ideológica y/o identitaria entre los actores del sistema en las principales

---

concentración de escaños de los dos principales partidos, que no siempre han sido los mismos (PNV, PSE, PP y EHB), se refuerza a partir de 2009, recuperando y superando los niveles de la primera mitad de los años ochenta y tras el bache de las elecciones de 1986 (fractura del PNV), 1994 y 1998, en las que no se alcanzó el 50%. Mientras que la volatilidad total agregada oscila entre el 8% y el 25%, con un promedio del 13,6%.

12 Aunque nos encontramos con casi una veintena de denominaciones partidistas, en realidad se definen 4 grandes espacios políticos correspondientes a las polaridades de las dos dimensiones de competición: derecha nacionalista, izquierda nacionalista (IA), derecha autonomista e izquierda autonomista. Cuatro partidos se han definido como hegemónicos y con continuidad de marca competitiva en dichos espacios: PNV, HB, PP y PSE, a los que se ha añadido el PCE. El PNV y el PSE han sido los más estables, aunque el primero ha tenido que superar la escisión de EA en 1986 para reencontrarse coaligados entre 2001 y 2009, mientras que el segundo, por el contrario, ha protagonizado en 1992 la fusión con EE, la marca más moderada de la IA, aunque también ha padecido las escisiones de DS (García Damborenea) y UPyD (Rosa Diez). La marca más inestable ha sido la de la derecha autonomista que ha ido acumulando marcas y fusiones desde la UCD y la AP iniciales, hasta la CP y PP, pasando de las coaliciones electorales de distintas familias ideológicas a la fusión en el PP refundado. El PCE, por su parte, ha hecho el recorrido inverso hacia las coaliciones de IU/EB, primero, y de UP, más recientemente, si bien con viajes de ida y vuelta con EE. Finalmente, la IA, como movimiento, ha practicado una política de coaliciones con sus distintas marcas electorales, desde la HB (Unidad Popular) inicial hasta la EH Bildu actual, pasando por EH. De forma más periférica e inestable han competido, separadas o en coalición, EE (entre 1980 y 1993) y Aralar (entre 2005 y 2012) en la izquierda nacionalista; EA en la derecha nacionalista (desde 1986 hasta 2000 en solitario, de 2001 a 2009 en coalición con el PNV, de nuevo en solitario en 2009 y desde 2009 en coalición con EH Bildu); CDS (1986), UPyD (entre 2009 y 2016) y Ciudadanos (desde 2016) en el centro-derecha autonomista; y UA (entre 1990 y 2000) en la derecha foralista alavesa y, más recientemente, Vox (desde 2016) en la derecha antinacionalista.

13 PNV, EA, EE, IA y Aralar.

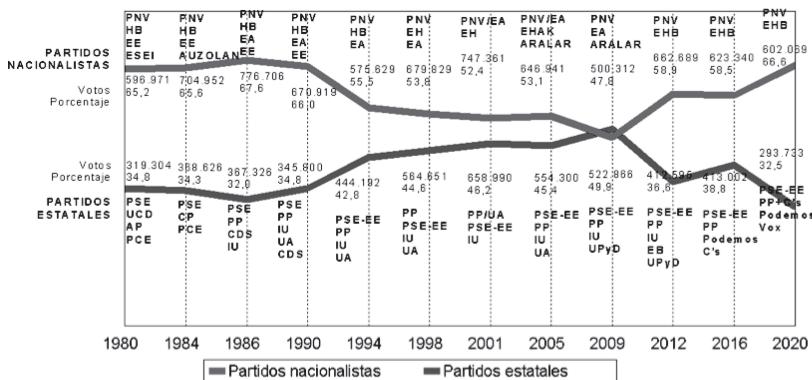
14 PSE, UCD, CDS, AP, CP/PP, UA, PCE/IU/EB, UPyD, UP, C's y Vox.

15 PNV, UCD, CDS, AP, CP/PP, EA, UA, UPyD, C's y Vox.

16 PSE, IA, EE, PCE/IU, UP y Aralar.

dimensiones o *cleavages*, ya que ello determina la intensidad de la confrontación política y su polarización bidimensional. En este sentido, se observa el predominio de la dimensión identitaria sobre la ideológica en casi todas las elecciones, sobre todo las autonómicas<sup>17</sup>. En el Gráfico 1 se muestra el resultado de la competición dominante entre los bloques nacionalista y no nacionalista en las elecciones autonómicas vascas, dando cuenta de la posición hegemónica de los primeros a pesar de la fatiga producida en su electorado por la persistencia del terrorismo y los años de la confrontación soberanista.

Gráfico 1. Evolución del voto nacionalista/estatal en las elecciones autonómicas vascas, 1980-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las JJ. EE. provinciales

## Las etapas de la gobernabilidad

La gobernabilidad cabe entenderla como la capacidad de gobernar de forma estable y productiva desde el punto de vista político. Para ello es clave para la estabilidad de las instituciones y el orden social, lo que requiere dos condiciones: legitimidad y eficacia (Dahrendorf, 1980, p. 396). En este punto es necesario el análisis de la evolución, estabilidad y rendimientos de la gestión gubernamental del autogobierno vasco. Así, en los más de cuarenta años de su despliegue y ejercicio, en los que la presencia del terrorismo y el chantaje antisistema han

17 Con la excepción de su equiparación en 1986 por la división del nacionalismo vasco.

supuesto un factor de estrés para la gobernabilidad, se constituyeron catorce gobiernos autonómicos que han operado en las cuatro grandes etapas de la gobernanza vasca<sup>18</sup>: de 1980 a 1986 con gobiernos monocolors del PNV; de 1987 a 2009 con gobiernos de coalición, aunque con fórmulas coalicionales distintas; de 2009 a 2016 con gobiernos monocolors, aunque de distinto signo; y de 2016 a la actualidad de vuelta a los gobiernos de coalición. Los grandes protagonistas de esta dinámica son los partidos políticos, sus crisis internas y sus relaciones recíprocas en una arena política caracterizada por un alto pluralismo y una fuerte polarización, con el predominio del PNV en una posición central<sup>19</sup>, la pulsión antisistema de la IA, el condicionamiento estratégico y los intereses políticos de las direcciones nacionales de los partidos estatales autonomistas gobernantes (UCD/CDS, PSOE y AP/PP). En el Cuadro 1 se sintetizan las principales características de los 14 gobiernos autonómicos, que han dirigido la vida política vasca desde 1980.

#### **Primer gobierno autonómico monocolor del PNV: II Gobierno Garaikoetxea (abril 1980/febrero 1984)**

El primer gobierno autonómico, el II de Garaikoetxea, coincide con el proceso de despliegue e institucionalización autonómica (Llera, 1981). El nuevo ejecutivo redimensionó su estructura, aunque siguiendo los parámetros básicos de la etapa preautonómica, y contó con más transferencias competenciales y recursos. La etapa destaca por la alta y significativa producción legislativa, y por sentar las bases de la administración autonómica con el despliegue de una amplia red de estructuras satelitales. Aunque se trata de un gobierno monocolor en minoría parlamentaria, la autoexclusión parlamentaria del antisistema (los 11 escaños de HB) le otorgaba, de facto, una cómoda mayoría para imponer un sesgo claramente nacionalista al proceso de institucionalización.

---

18 En todos ellos el nacionalismo ha sido mayoritario y el PNV ha jugado el papel hegemónico desde la jefatura de los sucesivos gabinetes, con la única excepción de la novena legislatura (2009-2012) encabezada por el PSE-EE.

19 La centralidad política del PNV, además de sus propuestas programáticas más o menos moderadas y pragmáticas, hay que vincularla también a su papel de “bisagra” en la gobernabilidad nacional en la que siempre ha estado dispuesto a los “pactos extractivos” con los gobiernos de turno (UCD, PSOE y PP), lo que le convertía no solo en interlocutor privilegiado de los intereses vascos en Madrid, sino también en receptor de un voto refugio útil de carácter dual que, combinado con una movilización diferencial entre elecciones generales y autonómicas, le da un plus de ventaja relativa en la arena autonómica vasca.

Cuadro 1. Composición, estructura y caracterización de los gabinetes vascos, 1980-2020

A	B	C	D	E	F	G	H
II Ga-raikoe-txea	I	1980-1984	PNV	41,7	PNV	PNV (13)	M
III Ga-raikoe-txea	II	1984-1985	PNV	42,7	PNV	PNV (10)	M
I Ar-danza <sup>1</sup>	II	1985-1987	PNV	45,3	PNV	PNV (9)	M
II Ar-danza	III	1987-1991	PNV-PSE	48	PSE	PNV (9)-PSE (8)	CM
III Ar-danza	IV	1991-1991	PNV-EA-EE	49,3	PNV	PNV (8)-EA (3)-EE (2)	C
IV Ar-danza	IV	1991-1995	PNV-PSE	52	PNV y PSE	PNV (8)-PSE (6)	CM
V Ar-danza	V	1995-1999	PNV-PSE-EE-EA	56	PNV	PNV (8)-PSE-EE (4)-EA (3)	CM
I Iba-retxe	VI	1999-2001	PNV-EA	36	PNV	PNV (8)-EA (3)	C
II Iba-retxe	VII	2001-2005	PNV-EA-EB-B	48	PNV	PNV (9)-EA (6)-EB-B (1) <sup>3</sup>	C
III Iba-retxe	VIII	2005-2009	PNV-EA-EB-B	42,7	PNV	PNV (7)-EA (3)-EB-B (1)	C
López <sup>2</sup>	IX	2009-2012	PSE-EE	33,3	PSE-EE	PSE-EE (10)	M
I Urku-llu	X	2012-2016	PNV	36	PNV	PNV (8)	PM
II Urku-llu	XI	2016-2020	PNV-PSE-EE	49,3	PNV	PNV (8)-PSE-EE (3)	CM
III Ur-kullu	XII	2020-Ac-tualidad	PNV-PSE-EE	54,7	PNV	PNV (8)-PSE-EE (3)	CM
							PM

<sup>1</sup> Pacto de legislatura con el PSE. <sup>2</sup> Pacto de legislatura con el PP. <sup>3</sup> EB-B se incorporó al gobierno en septiembre de 2001.

A = Legislatura; B = Periodo; C = Composición; D = % de escaños; E = Vicepresidencia (partido); F = Consejerías (partidos); G = Caracterización: monocolor (M) vs. coalición (C); coalición mixta (CM); H = Minoritario (MI) vs. mayoritario (PM)

Fuente: elaboración propia según la clasificación de J.E. Lane y S.O. Ersson (1998: 201 y ss.).

1984-1986: La legislatura de la primera crisis de gobernabilidad del PNV por la ruptura de Garaikoetxea

La tercera etapa coincide con la segunda legislatura protagonizada por la crisis y ruptura del PNV (Llera, 1986a) y se compone de dos gobiernos, el III de Garaikoetxea<sup>20</sup> y el I de Ardanza<sup>21</sup>. La fragilidad parlamentaria del último gobierno de Garaikoetxea y la crisis interna del nacionalismo institucional conllevó la pérdida de confianza del PNV en el Lehendakari y, a la postre, su sustitución por Ardanza, tras la ruptura del grupo parlamentario del PNV, entre otras razones, por las discrepancias sobre la política de alianzas a izquierda o derecha, así como el choque de liderazgos entre el cabeza de gobierno (Garaikoetxea) y el líder del partido (Arzalluz). El primer gobierno de Ardanza, apoyado en un pacto de legislatura con el PSE, aprobó nueva legislación, reajustó la Administración autonómica y recibió nuevas transferencias de competencias del gobierno socialista en Madrid.

1986-1998: Las tres legislaturas de coalición mixta presididas por Ardanza

La cuarta etapa, la más larga hasta la fecha, se caracterizó por las coaliciones de gobierno y la estabilidad política. Abarca tres legislaturas (Llera, 1986a; 1986; 1988a; 1994 y 1998c) y cuatro gobiernos: el II, III, IV y V de Ardanza. El primero fue un gobierno de coalición, doblemente mixta, PNV-PSE en minoría parlamentaria; el segundo, con un PNV, recuperada su preeminencia, fue un gobierno tripartito mixto nacionalista PNV-EE-EA; el tercero, formado tras la crisis entre PNV y EA y la crisis interna de EE, fue un gobierno de nuevo tripartito y doblemente mixto, PNV-EE-PSE, que por primera vez contó con mayoría absoluta en el Parlamento autonómico; y el cuarto reeditó el pacto PNV-PSE-EE pero no llegó a agotar la Legislatura por la salida del PSE-EE, propiciada por el giro estratégico del PNV hacia el ‘frente nacionalista’, interpretado como una deslealtad al pacto de coalición en vigor<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Poco más de medio año entre 1984/85.

<sup>21</sup> Casi los dos años siguientes de legislatura entre 1985 y 1986.

<sup>22</sup> Con el triunfo del PP en Madrid en 1996 y su política de tolerancia cero con el entramado de apoyo al terrorismo, que sufrió una fuerte persecución judicial y policial hasta la ilegalización de la mayoría de sus organizaciones a partir de la nueva Ley de Partidos de 2000. Son años en los que el terrorismo nacionalista había pisado el acelerador de la limpieza ideológica contra los sectores autonomistas.

### 1998-2009: Política de frentes y fractura de la sociedad vasca por el desafío soberanista de Ibarretxe

Este periodo de "política de frentes" fue iniciado por el PNV, al margen de su Lehendakari Ardanza, en la recta final de la 5<sup>a</sup> legislatura, que tras la ruptura del PSE-EE y su salida del gobierno llevó al VI gobierno de Ardanza, un ejecutivo de gestión para los últimos 6 meses de legislatura. A los seis gobiernos de Ardanza le sucedieron los tres de su Vicelehendakari Ibarretxe, todos ellos de coalición de signo nacionalista (Llera, 1999a; 2001a y 2001b; Llera y Leonisio, 2005). Fue una etapa caracterizada por el choque y la mutua exclusión entre bloques, principalmente en la dimensión identitaria<sup>23</sup>, por la radicalización del programa nacionalista reorientado a promover la independencia en alianza con los terroristas, con la proposición y desarrollo parcial de tres proyectos soberanistas<sup>24</sup>.

El primero de los gobiernos fue de coalición PNV-EA con el apoyo parlamentario de EH, pero quedó en minoría tras la ruptura del pacto por el asesinato de Fernando Buesa, líder socialista alavés y exconsejero del gabinete de Ardanza, que certificaba el fracaso de la tregua de ETA y obligó al adelanto electoral a poco más de la mitad de la 6<sup>a</sup> Legislatura. Si el pacto soberanista de Lizarra entre nacionalistas era la respuesta a la crisis del pacto antiterrorista de Ajuria Enea entre los partidos democráticos de ambos signos, el llamado "Acuerdo por las Libertades y contra el Terrorismo", sobre todo, entre PP y PSOE y, especialmente, la Ley de Partidos políticos, pensada para ilegalizar la trama política del terrorismo, eran la respuesta al frente nacionalista y su desafío soberanista.

De esta suerte, las elecciones de la 7<sup>a</sup> legislatura (2001) fueron planteadas como un plebiscito por el Lehendakari y su gobierno, hasta el punto de que los socios del gabinete (PNV-EA) se presentaron como coalición electoral en un aparente gesto de reunificación. La respuesta fue la reacción de un frente autonomista de unidad de acción (PP y PSE-EE) que ofrecía la alternancia basada en el rechazo al soberanismo y, sobre todo, a la connivencia con los terroristas de ETA y sus representantes políticos. Tras las elecciones y el triunfo nacionalista, Ibarretxe formó su II gobierno reeditando la coalición en minoría PNV-EA, pero

23 Nacionalistas soberanistas frente a autonomistas.

24 Son la llamada Asamblea de Municipios de Euskal Herria (o Udalbiltza, en euskera) con vocación constituyente, el Proyecto de Nuevo Estatuto, más conocido como Plan Ibarretxe, para la obtención de un estatus confederal de "Estado Libre asociado", y finalmente la Ley de Consulta que debería facilitar el ejercicio de la autodeterminación mediante el reconocimiento del "derecho a decidir".

dada su debilidad y el chantaje de EH, a los dos meses se vio obligado a incorporar un nuevo socio (IU/EB)<sup>25</sup> del ámbito del pacto de Lizarra<sup>26</sup>. Es esta 7<sup>a</sup> Legislatura la de la promoción del “Nuevo Estatuto Político para la Comunidad de Euskadi”, que, tras su aprobación en el Parlamento Vasco por los nacionalistas, acaba siendo rechazado en el Congreso de los Diputados y pone fin a la legislatura<sup>27</sup>.

En este contexto, las elecciones de la 8<sup>a</sup> legislatura en 2005 se producen tras el fracaso de la tregua de ETA y los planes soberanistas, y la ruptura de la estrategia de alternancia del PP y PSE<sup>28</sup>. PNV y EA vuelven a reeditar la coalición electoral por última vez y, tras su ajustado triunfo electoral y con la IA perseguida tratando de burlar la ley, se repite la coalición tripartita PNV-EA-IU/EB en la formación del III gobierno Ibarretxe, gracias al apoyo parlamentario de Aralar y, puntualmente, de las marcas de conveniencia de la IA (PCTV y EHAK). La legislatura se centró en la promoción de la llamada “Ley de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política” como instrumento para el ejercicio de la autodeterminación, y en el intento de salvar el pacto nacionalista de Lizarra y la negociación con ETA. Sin embargo, nada de ello salió adelante<sup>29</sup> y la IA fue ilegalizada y excluida de la competición, dando por finalizada la legislatura.

---

25 Ibarretxe había formado su II gabinete el 16 de julio y el 16 de septiembre es cuando lo amplía para incorporar a IU/EB a la nueva Consejería de Vivienda y Asuntos Sociales, por lo que también podríamos hablar de III gobierno Ibarretxe.

26 Aunque no le garantizaba la mayoría absoluta, al menos reducía su precariedad minoritaria frente a las oposiciones bilaterales de EH y el tandem PP y PSE-EE.

27 Fue aprobado el 30 de diciembre de 2004 en el Parlamento vasco por 39 votos (los de la mayoría de gobierno más 3 prestados por la representación parlamentaria de la IA) frente a 35 de la oposición. Dos meses más tarde (el 1 de febrero de 2005) fue rechazado en el Congreso de los Diputados por 313 votos en contra, 29 a favor (de los nacionalistas) y 2 abstenciones (de ICV).

28 El PP perdió las elecciones generales de marzo de 2004 a los pocos días del brutal atentado terrorista del yihadismo salafista en Madrid el 11-M. Tras el cambio de gobierno, la ruptura de la estrategia de alternancia se produce por el giro del nuevo gobierno socialista de Zapatero en Madrid, más proclive a explorar las posibilidades de un final dialogado del terrorismo. Se trata de las conversaciones a tres bandas llevadas a cabo, entre otros lugares, en el santuario de Aránzazu y que concluirían en los acuerdos de Loyola de 2006. Sin embargo, ETA puso su sello negativo con los dos asesinatos del atentado en el aparcamiento de la T-4 del aeropuerto de Madrid.

29 La ley fue aprobada por el Parlamento vasco el 27 de junio de 2008 por 34 a favor (los de la mayoría de gobierno y uno prestado por la IA) y 33 en contra de socialistas y populares más la abstención de los otros 7 representantes de la IA. Fue declarada inconstitucional por el TC el 11 de septiembre de 2008 a instancias de sendos recursos de PP y PSOE.

2009-2012: La alternancia frentista del gobierno monocolor de López

Las elecciones de la 9<sup>a</sup> Legislatura vasca (Llera, Leonisio y García, 2009) se celebran en un ambiente de final de ciclo con la IA dividida y fuera de juego (solo compite Aralar) y el nacionalismo gobernante, dividido (PNV y EA rompen la coalición electoral) y desgastado. Aunque el PNV volvió a ganar las elecciones, su debilitamiento y la falta de socios para conformar una nueva mayoría le dejaron por primera vez fuera del gobierno ante la nueva mayoría autonomista de un PSE-EE en ascenso y un PP en declive, además de la irrupción parlamentaria del nuevo UPyD. De este modo, López, como líder del PSE-EE, forma un gabinete monocolor con el apoyo parlamentario del PP mediante un acuerdo de legislatura<sup>30</sup>, cuyo objetivo principal es abordar el final de terrorismo<sup>31</sup>, la vuelta de la IA a la legalidad y restañar las heridas que habían dejado en la sociedad vasca tanto la violencia como los planes soberanistas de Ibarretxe, en pro de la convivencia. El PNV no asumió fácilmente la salida del gobierno e intentó una estrategia de deslegitimación del nuevo gobierno, pero pronto interiorizó su crisis mediante un giro estratégico orientado a la recuperación de la confianza de la sociedad para volver al gobierno. La crisis financiera y el desgaste del gobierno socialista en Madrid elevaron las tensiones entre los dos socios hasta que la nueva mayoría absoluta popular y el gobierno de Rajoy en 2011 pusieron fin al acuerdo parlamentario que sostenía el gobierno López en mayo de 2012, poniendo fin anticipado a la legislatura.

2012-2023: Las tres legislaturas del retorno a la coalición mixta presididas por Urkullu

Las elecciones de la 10<sup>a</sup> Legislatura celebradas en 2012 (Llera et al., 2014), además de la ruptura del frente autonomista por sus tensiones estratégicas en Madrid, se producen en el contexto de los efectos de la crisis financiera, el final complejo del terrorismo y la reestructuración y simplificación transitoria del sistema partidista (Llera, 2016a), sobre todo, por la reorganización exitosa de la nueva coalición EHB de la IA (con EA, Aralar y la escisión de IU/EB). El PNV, debilitado, ganó las elecciones con un EHB reforzado en la segunda posición, mientras que PSE-EE y PP experimentaron un claro

---

30 Se trata del “Acuerdo de Bases para el Cambio” suscrito por ambos partidos en abril de 2009.

31 ETA renuncia a la violencia de forma escalonada desde el 20 de septiembre de 2010 hasta el 20 de octubre de 2011.

retroceso, UPyD mantiene su representación e IU/EB pierde la suya tras su ruptura interna. De este modo, el nacionalismo recuperó su hegemonía pero la probabilidad de alternancia ya no se sitúa entre nacionalistas y autonomistas sino entre el PNV y la IA. En este nuevo contexto competitivo y con un PNV que valora los resultados positivos de su giro estratégico, Urkullu constituye su I gabinete monocolor en minoría, optando por la geometría variable de los apoyos puntuales de distinto signo que vuelven a reforzar su posición central. Este I gobierno de Urkullu, monocolor en minoría parlamentaria, puede entenderse como de transición entre los dos ciclos al presentar un giro pragmático y moderado con respecto a su antecesor nacionalista. Es sintomática la posición distante adoptada ante el proceso soberanista catalán iniciado, precisamente, en 2012.

De este modo, los siguientes dos gobiernos (II y III) de Urkullu, que son de coalición mixta PNV-PSE/EE, minoritario el segundo de la 11<sup>a</sup> legislatura (Llera, 2016b) y con mayoría absoluta el tercero de la 12<sup>a</sup> legislatura (Llera, 2020) en plena pandemia de la Covid-19, confirman el retorno exitoso a la política de pactos. A las puertas de las nuevas elecciones autonómicas de 2024, está por verse si el Lehendakari optará a un cuarto mandato, si el PNV y el PSE-EE mantienen sus posiciones estratégicas centrífugas y, sobre todo, si la aritmética parlamentaria pudiera dar lugar a la alternancia de una nueva mayoría.

### **Caracterización de la política vasca de la coalición**

A la vista de la descripción realizada en el apartado anterior sobre las características, formación y duración de los gobiernos autonómicos, y descartados los dos primeros gobiernos preautonómicos (Rubial y Garaikoetxea I) por ser de concentración y de gestión, cuyo cometido era diseñar y pactar el autogobierno vasco, en el Cuadro 2 resumimos los patrones de estabilidad, dinámica política y rendimientos institucional de todos (14) los gobiernos autonómicos del País Vasco desde 1980.

Tomamos como referencia comparativa<sup>32</sup> a nivel europeo los 537 gobiernos formados en 16 países de Europa Occidental desde 1945

---

32 La comparabilidad es relativa porque no son lo mismo gobiernos nacionales como los de referencia europea, que subnacionales como el caso vasco.

(Bergman, Bäck y Hellström, 2021)<sup>33</sup>. En estas naciones predominan, claramente, los gobiernos multipartidistas de coalición (68,7%) frente a los unipartidistas. De forma convergente, el caso vasco es mayoritariamente multipartidista (64,3%) con un peso relativo importante de los gobiernos unipartidistas (35,7%), aunque ninguno con mayoría absoluta y, por tanto, necesitados casi siempre de apoyos parlamentarios. Así, se han constituido cinco gobiernos unipartidistas y nueve gobiernos multipartidistas. En relación al tipo de mayoría, si en Europa Occidental la mayor parte de gobiernos desde la II Guerra Mundial han sido mayoritarios (66,1%), en la CAV predominan los gobiernos minoritarios con nueve ejecutivos en minoría (64,3%) frente a los cinco de pequeña mayoría (35,7%), lo que implica la posibilidad de tejer acuerdos de legislatura o puntuales y de geometría variable con partidos de la oposición.

La diferencia en el tipo de mayoría confirma la tendencia ya observada hace veinte años (Llera, 2000b). Además, en el País Vasco no nos encontramos con ningún gobierno de gran mayoría (por encima del 60% de apoyo parlamentario), existiendo tan sólo tres gobiernos que superan escasamente la mitad de la representación a nivel autonómico. Así, los gobiernos de coalición europeos son habitualmente (42,8%) Coaliciones Vencedoras Mínimas (CVM) o bien coaliciones por encima de la mayoría mínima (36,2%), siendo residuales (21%) los gobiernos de coalición minoritarios. En el País Vasco, desde 1980 ha habido siete gobiernos (50%) sostenidos por CVM: I Gobierno de Ardanza (1985), sus tres últimos gobiernos (1991, 1995 y 1999), IV Gobierno de Ibarretxe (2005), Gobierno de López (2009) y III Gobierno de Urkullu (2020). Por tanto, y de forma más acusada que la experiencia europea, la mitad de los ejecutivos autonómicos han sido CVM.

En cuanto a la orientación de las políticas gubernamentales (izquierda/derecha o nacionalistas/no nacionalistas), en Euskadi la mixtura dominante es más compleja, así los gobiernos mixtos (en términos de derecha e izquierda) - mixtos (en términos de nacionalistas y no nacionalistas) han sido cinco (el 35,7%), mientras que los mixtos (derecha e izquierda) nacionalistas han sido 4 (el 28,6%), quedando el 37,5% restante para los cinco gobiernos

---

33 La lista de los 16 países (Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, RFA, Grecia, Islandia, Italia, Holanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Reino Unido y Croacia) incluye algunos sistemas mayoritarios (Reino Unido y Francia) o casi mayoritarios (España), en los que la coalición es excepcional.

Cuadro 2. Estabilidad y dinámica política de los gabinetes vascos, 1980-2020

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
II Garaikoetxea	-	48	100	41,7 (PNV)	No	G	Sí (PNV y PSE)	62	No
III Garaikoetxea <sup>1</sup>	-	8	16,7	42,7 (PNV)	No	G	Sí (PNV y PSE)	8	Sí (CN)
I Ardanza <sup>1</sup>	P	24	50	45,3 (PNV y PSE)	No	P (PSE)	Sí (PNV-PSE -excepto 1986-)	21	No
II Ardanza	R	47	98	50,7 (PNV, PSE y CDS)	No	G	Sí (PNV-PSE)	46	Sí (CPE)
III Ardanza	R	8	16,7	49,3 (PNV, EA y EE)	No	G	Sí (PNV-PSE-HB-EA-PP-EE)	1	No
IV Ardanza	P	38	79,2	49,3 (PNV, EE y PSE)	No	G	Sí (PSE-EE-PSE)	39	No
V Ardanza	R	38	79,2	56 (PNV, PSE-EE y EA)	No	G	Sí (PNV-PSE-EE)	58	Sí (CPPS)
II Barretxe	R	31	64,6	53,3 (PNV y EA)	No	P (EHAK)	Sí (PNV-EA -excepto 1999)	15	Sí (CPEH)

1 Pacto de legislatura con el PSE. 2 Pacto de legislatura con el PP.

A = Negociación para la investidura: programática (P) vs. reparto de poder (R); B = Duración (n.º de meses); C = Tasa de supervivencia (% de meses sobre el total de la legislatura); D = Apoyos en la investidura (% de escaños); E = Coalición electoral; F = Pacto de legislatura (P) o geometría variable (G); G = Presupuestos: aprobación y apoyos; H = Número de leyes aprobadas; I = Ruptura anticipada: crisis nacionalismo (CN), crisis PNV-EA (CPE), crisis PNV-PSE-EE (CPPS), crisis PNV-EH (CPEH), crisis PSE-EE-PP (CPP)

Fuente: elaboración propia según la clasificación de J.E. Lane y S.O. Ersson (1998: 201 y ss.).

monocolores (4 del PNV y 1 del PSE-EE). Lo que es absolutamente excepcional en el contexto europeo occidental es que un mismo partido (PNV) haya presidido casi todos (13) los gobiernos (93%).

Por otro lado, la tasa media de supervivencia (75,8% excluyendo del cómputo el gobierno actual) se sitúa por encima de la media europea, lo que denota una gran estabilidad a pesar de la complejidad política y la debilidad relativa de los apoyos parlamentarios, que no impiden una dinámica de geometría variable o coalicionabilidad parlamentaria puntual en la mayoría de las legislaturas. Finalmente, el rendimiento institucional, medido en las aprobaciones presupuestarias y la producción legislativa, está muy relacionado con la estabilidad relativa de los gabinetes y su capacidad de maximizar apoyos y/o minimizar vetos, así: las prórrogas presupuestarias han sido excepcionales y la productividad legislativa de los gobiernos se sitúa en un promedio de 32,3 leyes, entre los mínimos del III gobierno de Garaikoetxea (8) y el III de Ardanza (1) –por la inestabilidad generada por rupturas en el interior de los partidos de gobierno: PNV y EE, respectivamente– y el máximo de la primera legislatura (62) institucionalizadora del autogobierno.

## Conclusiones

El patrón vasco de gobernabilidad, como su sistema de partidos o la existencia de un actor antisistema violento es, claramente, excepcional en España. La especificidad del pluralismo polarizado vasco y la complejidad de su dinámica política tienen mucho que ver con, por un lado, la doble dimensión de competición y alineamiento político (la ideológica convencional y la identitaria) y, por otro, el estrés producido por cincuenta años de terrorismo sobre el tejido social y político y el papel jugado por el tandem antisistema ETA-IA, con una significativa capacidad de chantaje y voto en la formación de mayorías. El predominio de la dimensión identitaria sobre la ideológica en la competición y la existencia de una movilización diferencial y un voto dual en la arena autonómica, han contribuido a la hegemonía nacionalista y beneficiado claramente al PNV, como voto útil o refugio.

Por ello, la gobernabilidad vasca no se puede entender sin el papel central jugado por el PNV, por un lado, en la doble dimensión de competición, y por otro, por su rol de socio seguro de los gobiernos españoles, tanto del PSOE como del PP, lo que refuerza su centralidad útil y extractiva como

interlocutor preferente de “lo vasco” en Madrid, incluida su posición sistémica en la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, esto no le ha impedido mantener posiciones semileales con respecto al sistema constitucional español, del que se ha beneficiado, incluso, en la lucha contraterrorista.

Con todo, los patrones de gobernabilidad vascos, además de muy equiparables a los europeos más plurales (Bélgica, Italia u Holanda), ofrecen un saldo de estabilidad y rendimiento institucional que podemos calificar de muy positivos. Es evidente que el pluralismo extremo y el chantaje antisistema no han mermado la capacidad de alcanzar acuerdos plurales y estables, si tenemos en cuenta que a las coaliciones de gobierno hay que añadir los apoyos puntuales o de legislatura de partidos de oposición (lo que llamaríamos coalicionabilidad de segundo orden). Finalmente, la estabilidad y productividad de los gobiernos han obtenido mejor balance cuando se trataba de partidos estables que no competían directamente en ninguna de las dos dimensiones de competición.

## Referencias

- Bergman, T.; Bäck, H.; y Hellström, J. (2021). "The Three Stages of the Coalition Life Cycle". En: Bergman, T., Bäck, H. y Hellström, J. (eds.), *Coalition Governance in Western Europe*. Oxford University Press.
- Blondel, J. y Müller-Rommel, F., eds. (1993). *Governing Together. The extent and limits of joint decision-making in Western European Cabinets*. S.Martin´s Press.
- Budge, I. y Hans, K. (1990). *Parties and Democracy. Coalition Formation and Government Functioning in Twenty Stats*. Oxford University Press.
- Corcueras, J. y García Herrera, M. (2002). *La constitucionalización de los Derechos Históricos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Dahrendorf, R. (1980). "Effectiveness and Legitimacy: On the "Gobernability" of Democracies", *The Political Quarterly*, 51(4), 393-409.
- Gunther, R., Sani, G., y Goldie S. (1986). *Spain After Franco: The Making of a Competitive Party System*. University of California Press.
- Laakso, M. y Rein, T. (1979). "Effective number of parties. A number of parties. A measure with application to West Europe", *Comparative Political Studies*, 12, 3-27.
- Lane, J. y Svante, O. (1998). *Política europea: una introducción*. Istmo.
- Linz, J. et al. (1986). *Conflict en Euskadi*. Espasa-Calpe.
- Llera, F. (1981). "Caracterización sociopolítica del sistema de partidos de las Comunidades Autónomas Vasca y Navarra", *Revista de Estudios Políticos*, 20, 61-86.
- (1984). "El sistema de partidos vasco. Distancia ideológica y legitimación política", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 28, 171-206.
- (1985). "El sistema de partidos de la Comunidad Autónoma del País Vasco", *Revista de Estudios Políticos*, 46-47, 527-552.
- (1986a). "Las segundas elecciones autonómicas vascas", *Revista de Derecho Político*, 23, 135-165.
- (1986b). "Euskadi 86: la encrucijada de la transición", *Cuadernos de Alzate*, 4, 52-64.
- (1988a). "Crisis en Euskadi en los procesos electorales de 1986", *Revista de Derecho Político*, 25, 35-74.
- (1988b). "Continuidad y cambio en el sistema de partidos vascos: 1977-1987", *Revista de Estudios Políticos*, 59: 277-375.

- (1994). *Los vascos y la política*. Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco.
- (1998a). “El sistema electoral del País Vasco”. En: Juan Montabes (ed.), *El sistema electoral a debate*. CIS. 315-318
- (1998b). “Los rendimientos de los sistemas electorales en las Comunidades Autónomas: el predominio del bipartidismo imperfecto”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 82, p. 127-157.
- (1998c). “Pluralismo y gobernabilidad en Euskadi (1980-1994)”. En: Manuel Alcántara y Antonia Martínez (eds), *Las elecciones autonómicas en España, 1980-1997*. CIS. 413-443.
- (1999a). “Las elecciones autonómicas vascas de 1998: un paso al frente (nacionalista)”, *Cuadernos de Alzate*, 19, 177-198.
- (1999b). “Basque Polarization: between Autonomy and Independence” en *Nationalism and Ethnic Politics*, 5(3-4), 101-120.
- (2000a). “Gobierno y Administración en Euskadi”. En: Juan L. Paniagua (ed.), *Gobierno y Administración en las Comunidades Autónomas*. Tecnos. 11-66.
- (2000b). “Los gobiernos de coalición en el País Vasco”. En: Matas, Jordi; Montabés, Juan; y Antonio Robles (eds.), *Coaliciones políticas y gobernabilidad*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 193-240.
- (2001a). “Cambio político en Euskadi: entre Lizarra y Ajuria-Enea”, *Temas para el debate*, 80, 56-58.
- (2001b). “Euskadi: entre la política de adversarios y el consenso”, *Claves de Razón Práctica*, 113, 25-32.
- (2013). “ETA: medio siglo de terrorismo y limpieza étnica en Euskadi” en *Sistema*, 231, 3-46.
- (2015). “Victoria popular y realineamiento en las elecciones locales, autonómicas, insulares y forales 2015”, *Sistema*, 240, 3-34.
- (2016a). “La moderación del sistema de partidos de pluralismo polarizado”. En: Llera, Francisco J. (ed.), *Las elecciones autonómicas en el País Vasco, 1980-2012*. CIS.
- (2016b). “Elecciones vascas de 2016: entre el cambio local y el impacto nacional”, *Claves de Razón Práctica*, 249, 62-71.
- (2018). “La centrifugación polarizada del bipartidismo”. En: Llera, Francisco J.; Baras, Montserrat; y Juan Montabés (eds.), *Las elecciones generales de 2015 y 2016*. CIS.

- (2020). “Elecciones de continuidad en la crisis del Covid-19”, *Claves de Razón Práctica*, 272, 80-94.
- Llera, F. y Leonisio, R. (2005). “Pluralismo y moderación. Las elecciones vascas de 2005”, *Cuadernos de Alzate: revista vasca de la cultura y las ideas*, 32, 181-202.
- Llera, F.; Leonisio, R. y García, R. (2009). “Cambio de ciclo en las elecciones vascas de 2009”, *Cuadernos de Alzate: revista vasca de la cultura y las ideas*, 40, 103-148.
- Llera, F., Leonisio, R., García, J. y Pérez, S. (2014). “Las elecciones autonómicas vascas de 2012: alternancia en un nuevo ciclo político”, *Sistema: revista de ciencias sociales*, 236, 3-25. 3-46.
- Matas, J. (2015). *La formación de un gobierno de coalición*. Tirant lo Blanch.
- Matas, J. ed. (2000). *Coaliciones políticas y gobernabilidad*. ICPS,
- Montero, J. (1985). “Elecciones ‘normales’ y elecciones ‘excepcionales’: algunos datos y factores de movilización electoral de octubre de 1982”. En: Aragón, Manuel (coord.), *Homenaje a Carlos Ruiz del Castillo*. Instituto de Administración Local.
- Müller, W. y Strom, K. eds. (2000). *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford Univ. Press.
- Novo, A. (2010). *La excepcionalidad del modelo federal foral vasco*. Tirant lo Blanch.
- Paniagua, J. ed. (2000). *Gobierno y Administración en las Comunidades Autónomas*. Técnicos.
- Rae, D. (1977). *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*. CITEP.
- Reif, Ky Schmitt, H. (1980). “Nine second-order elections: a conceptual framework for the analysis of European elections results”, *European Journal of Political Science*, 9, 3-44.
- Reniu, J. ed. (2014). *Los gobiernos de coalición en las Comunidades Autónomas españolas*. Barcelona: Atelier.
- Sartori, G. (1980). *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza Editorial.
- Strom, K., Müller, W. y Bergman, T. (2010). *Cabinets and Coalition Bargaining. The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford Univ. Press.
- Van der Eijk, C. (1987). “Testing theories of electoral cycles. The case of The Netherlands”, *European Journal of Political Research*, 15(2), 253-270.
- Von Beyme, K. (1995). *La clase política en el Estado de partidos*. Alianza Editorial.

## Índice de acrónimos

- AP. Alianza Popular.  
C's. Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía.  
CAV. Comunidad Autónoma Vasca.  
CDS. Centro Democrático y Social.  
CP. Coalición Popular.  
EA. Eusko Alkartasuna (Solidaridad Vasca)  
EB-B. Ezker Batua-Berdeak (Izquierda Unida-Verdes)  
EE. Euskadiko Ezkerra (Izquierda de Euskadi)  
EH. Euskal Herriarrok (Ciudadanos Vascos)  
EH Bildu. Euskal Herria Bildu (Reunir Vasconia)  
ETA. Euskadi Ta Askatasuna (Euskadi y Libertad)  
HB. Herri Batasuna (Unidad Popular)  
IA. Izquierda Abertzale (Izquierda Patriótica)  
IU. Izquierda Unida.  
IU-UPEC. Izquierda Unida-Unidad Popular en Común.  
PCE. Partido Comunista de España.  
PCTV-EKAH. Partido Comunista de las Tierras  
Vascas-Herrialdeetako Alderdi Komunista.  
PNV. Partido Nacionalista Vasco.  
PP. Partido Popular.  
PSE-EE. Partido Socialista de Euskadi-Euskadiko Ezkerra.  
RFA. República Federal de Alemania.  
UA. Unidad Alavesa.  
UCD. Unión de Centro Democrático.  
UP. Unidos (Unidas) Podemos.  
UPyD. Unión, Progreso y Democracia.