

# **Instituciones y partidos políticos en la Comunidad Autónoma del País Vasco: 1986-1991**

Rafael JIMÉNEZ

Universidad del País Vasco

Alejandro SAIZ

Universidad del País Vasco

Working Paper n.53

Barcelona 1992

## I. INTRODUCCIÓN

En el año 1986 el sistema de partidos en el País Vasco sufre un vuelco considerable. Frente a la aparente estabilidad anterior, tan solo alterada por la entrada y salida de la escena política de pequeños partidos y por el desmoronamiento de la UCD, las elecciones al Parlamento Vasco de 1986 -tal y como tendremos ocasión de comprobar en detalle- representan el punto de inflexión a partir del cual se produce una pérdida en la hegemonía relativa del PNV, así como la aparición de una cuarta fuerza nacionalista (EA), nacida de la ruptura del partido hasta entonces dominante.

Así, pues, el fenómeno de la escisión alterara la dinámica ordinaria del sistema. Exigirá, en primer lugar, una redefinición de las fuerzas políticas en presencia, obligando, acto seguido, a una recomposición del espacio del nacionalismo. En síntesis, se incrementaban las fuerzas políticas con representación parlamentaria, y se producía una compleja lucha por ocupar un hueco en el reñido espacio de las opciones nacionalistas.

No cabía la menor duda de que las cosas iban a cambiar mucho a partir de entonces en la política vasca. En 1986 se inaugura un ciclo que, por lo que respeta al sistema de partidos, comienza a cerrarse en el año 1991. El punto de arranque del citado ciclo -según hemos dicho- no es otro que la pérdida de hegemonía relativa del PNV. Pérdida que va a acarrear también un oscurecimiento del papel de HB como fuerza que había posibilitado -con su absentismo institucional reiterado- la mayoría de facto del PNV en las instituciones vascas.

A partir de esa fecha, aunque objetivamente se dieron antes las circunstancias (en 1984), el sistema de partidos se va a caracterizar por unas señas peculiares de identidad que lo diferenciarán de los momentos anteriores; señas de identidad que proyectarán sus secuelas sobre la gobernabilidad del País.

En efecto, la acotación temporal que forma parte del título de este trabajo no resulta caprichosa tampoco desde el punto de vista de la formación, estructura y duración de los Gobiernos en la Comunidad Autónoma del País Vasco. La ya mencionada crisis (y posterior escisión) en el seno del principal partido vasco se reflejó también, como no podía ser de otro modo, en el poder ejecutivo autonómico. La coalición se convirtió -conforme hemos visto- en una necesidad institucional en el País Vasco precisamente tras los comicios que se celebraron el 30 de noviembre de 1986; unos comicios que fueron consecuencia directa de la ruptura del PNV. A partir de ese momento, ni siquiera la ausencia de HB de las instituciones hará posible la formación de mayorías estables apoyadas en un sólo partido.

El pacto o coalición como elemento conformador de la forma de gobierno en la Comunidad Autónoma se ha visto reafirmado tras las últimas elecciones autonómicas de octubre de 1990. El pluralismo extremo del sistema de partidos y la ausencia de una

fuerza parlamentaria hegemónica (rol que, como ya se ha dicho, desempeñó el PNV en los primeros años de la década de los ochenta) confirman que la gobernabilidad del País Vasco pasa, necesariamente, por acuerdos entre dos o más partidos políticos.

Los últimos comicios de 1990 han reproducido, en el ámbito gubernamental, un dato que ya se manifestó en 1984; a saber, la condición acentuadamente inestable y escasamente duradera del (primer) Ejecutivo de coalición salido de los mismos; sólo ocho escasos (y agitados) meses ha durado el tercer Gobierno presidido por el Lehendakari Ardanza. Aunque ello no signifique por fuerza que la poca duración de los Gabinetes vaya a convertirse en un elemento patológico del parlamentarismo vasco (lo que tampoco es descartable a priori), es cierto que la media de duración de los Gobiernos en la Comunidad Autónoma se aleja, cada vez con mayor evidencia, de la pauta en sistemas políticos considerados como paradigma de la estabilidad (aunque todavía estemos bastante lejos de los diecisiete meses de Bélgica o de los doce de Italia y Finlandia -son datos hasta 1984-, formas de gobierno todas ellas que se definen a partir de la inestabilidad gubernamental).

## **II. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS Y GOBIERNOS MONOCOLORES EN EL PAÍS VASCO (1980-1986)**

### **A. LAS ELECCIONES DE 1980 AL PARLAMENTO VASCO: SISTEMA DE PARTIDOS Y GOBIERNO GARAIKOETXEA (I)**

#### **1. El sistema de partidos en la Iª Legislatura**

Las primeras elecciones autonómicas de 1980, en las que estaban en disputa transitoriamente sesenta escaños (veinte por Territorio Histórico), aportaron unos resultados bastante precisos en cuanto a las perspectivas de formación del Gobierno. La atribución de escaños a los diferentes partidos conducía, al menos en apariencia, a la necesidad objetiva de tener que formar un Gobierno de coalición o, cuando menos, a alcanzar un acuerdo de legislatura entre dos o más fuerzas políticas. La mayoría absoluta en el Parlamento Vasco era, entonces, de treinta y un escaños, mientras que el PNV (partido dominante en este proceso) había logrado veinticinco actas. Es decir, en teoría le faltaban seis escaños para obtener una mayoría absoluta que sirviera como garantía para un Gobierno estable.

Sin embargo, un dato bien conocido -sobre el que volveremos luego- iba a alterar la correlación de fuerzas en el Parlamento, repercutiendo inevitablemente sobre la estabilidad gubernamental: el absentismo institucional de HB variará substancialmente el sistema de mayorías en la Cámara vasca. Los once escaños obtenidos por esa agrupación electoral, deducidos de los sesenta iniciales con los que contaba el Parlamento en 1980, transformaban en mayoría absoluta de hecho lo que en realidad era una mayoría relativa del PNV. Asimismo, la actitud de HB de no participar

en el Parlamento Vasco hacía imposible la formación, siquiera fuera hipotética, de cualquier coalición alternativa, al tiempo que dejaba a la oposición en una situación de clara debilidad institucional, es decir, sin posibilidades reales de presionar a la mayoría gubernamental. No en vano, la suma de todas las fuerzas de la oposición, muy dispares ideológicamente, sólo alcanzaba la modesta cifra de veinticuatro escaños (al margen de HB).

El sistema de partidos resultante de las elecciones al Parlamento Vasco de 1980 se podía caracterizar por las siguientes notas:

a) Multipartidismo y, consiguientemente, un pluralismo político acusado (eran siete, inicialmente, las fuerzas políticas, aunque con desigual implantación, pues había dos partidos con presencia cuasi testimonial).

b) De acuerdo con la clasificación de Sartori, el sistema se podía calificar como de pluralismo polarizado, esto es, con gran distancia ideológica entre los extremos. Los polos antagónicos del continuum se situaban en AP (por la derecha) y en HB (por la izquierda).

c) El sistema se estructuraba en torno a las dos conocidas fracturas (derecha/izquierda; nacionalismo/no nacionalismo). En el cleavage nacionalismo/no nacionalismo, nos encontrábamos con tres opciones nacionalistas (PNV, HB y EE), que se repartían el 65 % de los votos; mientras que se producía una verdadera inflación de opciones de ámbito estatal (no nacionalista). En efecto, eran cuatro las fuerzas de ese cariz que debían competir por un reducido espacio electoral (representado por el 35 % de los votos aproximadamente).

d) El PNV, como reconociera Mancisidor, gozaba de una posición central, que venía reforzada por la escasa o nula potencialidad de coalición del resto. Ello, en nuestra opinión, transformaba al sistema de partidos imperante en un sistema de pluralismo polarizado con partido dominante.

e) En ese estado de cosas, es lógico deducir que el papel de la oposición fuera muy secundario. No había posibilidad alguna de alternancia, mientras que la ubicación de HB debilitaba a la propia oposición (al perder esta toda opción, siquiera fuera remota y circunstancial, de derrotar al Gobierno) y fortalecía, indirectamente, la posición del partido gubernamental.

## **2. El Gobierno Garikoetxea (I)**

Tras las elecciones autonómicas celebradas en el mes de marzo de 1980 se constituyó el primer Gobierno de la Comunidad Autónoma. Se trataba de un ejecutivo monocolor (PNV) minoritario/mayoritario. En efecto, como ya se ha recordado, aunque

el Partido Nacionalista Vasco contaba únicamente con 25 escaños (sobre un total de 60), el absentismo militante de los once electos de Herri Batasuna convertía de facto a la minoría nacionalista en mayoritaria frente a toda la oposición, que reunía a un total de 24 parlamentarios. De ese modo, el Gabinete liderado por Garaikoetxea dispuso de una mayoría suficiente que le permitió gobernar cómodamente en sede parlamentaria.

Decimos en sede parlamentaria porque precisamente en esta primera legislatura se incubó en el seno del PNV la crisis interna que poco tiempo más tarde daría al traste con el segundo Gobierno presidido por Garaikoetxea. Además de las críticas que suscitó en el aparato del partido la extracción tecnócrata de buena parte de los Consejeros nombrados por el Lehendakari, el principal desencadenante de las tensiones internas no sería otro que la conocida como Ley de Territorios Históricos (LTH, en adelante): la presentación de dos proyectos de ley sucesivos y el transcurso de más de dos años y medio desde la recepción del primero en la Cámara hasta la definitiva aprobación del segundo, avalan en buena medida la conflictividad motivada por la LTH en el seno del primer partido vasco. La superación del trámite parlamentario no supuso, sin embargo, el cese de las hostilidades entre el partido y el Gobierno: el primero, apoyando a los Diputados Generales de las tres provincias, contrarios a la tendencia “centralizadora” representada por la LTH; el segundo, en presencia de un grupo parlamentario dividido, cerrando filas en torno a su Presidente.

Pocos días después de la publicación de la conflictiva Ley en el BOPV (el 10 de diciembre de 1983), Garaikoetxea aceptaba, tras no pocas polémicas, presentarse de nuevo como candidato del PNV a la presidencia del Gobierno (las elecciones habían de celebrarse en el mes de febrero de 1984) con la condición de quedar eximido del vínculo disciplinario de partido. En el fondo, el problema no era otro que el de la aplicación futura de la LTH; aplicación en la que el Lehendakari deseaba actuar con criterios bien distintos a los de la mayoría de la dirección del partido y a los de los Diputados Generales de las tres provincias, más proclives, tanto aquélla como éstos, a las tesis foralistas.

## **B. LAS ELECCIONES DE 1984: SISTEMA DE PARTIDOS, GOBIERNOS MONOCOLORES Y ACUERDO DE LEGISLATURA. LA CRISIS DEL PNV COMO TELÓN DE FONDO**

### **1. El sistema de partidos**

Las elecciones de 1984 abrieron la tormentosa segunda legislatura. En los tres años escasos que duró la legislatura, se va a producir un cambio cualitativo en la situación descrita. Por un lado, se había aprobado una ley electoral de la Comunidad Autónoma (Ley 28/1983, de 25 de noviembre), que establecía veinticinco escaños por circunscripción, con un total de setenta y cinco. De otro, los resultados electorales

adjudicarían una mayoría relativa al PNV (32 escaños), frente a los 43 restantes obtenidos por las demás fuerzas políticas.

El cambio cualitativo vino dado porque la ausencia de HB del Parlamento no daba por sí sola la mayoría de hecho al PNV. En efecto, los partidos de la oposición -exceptuando HB- tenían también 32 escaños en la Cámara. Paradójicamente fue ésta la elección en la que el PNV obtuvo un mayor número de votos en los diez últimos años (451.178); en cambio -debido a la correlación de fuerzas- se veía forzado a negociar una coalición o, en su defecto, un acuerdo de legislatura, que sostuviera con apoyos firmes al Ejecutivo autonómico.

No obstante, el PNV eludió inicialmente el acuerdo con otras formaciones políticas. Mediante una más que discutible fórmula de votación en la investidura (imposibilidad de votar en contra del candidato a Lehendakari), logró hacerse otra vez con el Gobierno, pero en esta ocasión sin disponer siquiera de mayoría relativa de facto.

Las características del sistema de partidos de este período podrían sintetizarse del siguiente modo:

a) Se reduce el multipartidismo y, por lo tanto, la fragmentación. Desaparecen del espectro parlamentario UCD y el PCE-EPK (un sector de este partido se había fusionado con EE), transformándose en cinco las fuerzas políticas en presencia.

b) El sistema, no obstante, se puede seguir calificando como de pluralismo polarizado, aunque con un partido (el PNV) que sigue siendo dominante.

c) El PNV, en cualquier caso, pierde la mayoría de hecho en la Cámara vasca, aun con la ausencia de HB, empatando en escaños con el resto de la oposición institucional. Sin embargo, el PNV carece en esos momentos de cultura de coalición; es decir, está habituado a desempeñar un papel hegemónico y no se plantea -al menos en los inicios de la legislatura- compartir el poder político en la Comunidad Autónoma. En todo caso, el proceso de descomposición interna del partido mayoritario representará en última instancia una cura de humildad frente a su inicial prepotencia.

d) La oposición institucional (PSOE, CP y EE) muestra serias dificultades para articular un entendimiento estable, debido a las distancias en el plano ideológico y a las diferentes sensibilidades frente al hecho nacional. Aun así, en determinados momentos, pondrá contra las cuerdas al Gobierno Garaikoetxea. El PSOE se convierte en el partido más importante de la oposición, pues había incrementado en diez escaños su representación en el Parlamento.

e) El papel de HB seguía siendo esencialmente continuista por lo que atañe a su postura de absentismo institucional. De todos modos, el juego político parlamentario

-es decir, la dialéctica mayoría/minoría- comienza a prescindir de la corriente antisistema.

f) Las opciones nacionalistas siguen empujando al alza (representan en aquellos momentos aproximadamente el 70 % de los votos, frente al 30 % de las no nacionalistas). En cualquier caso, el espacio de las opciones no nacionalistas se había racionalizado en el Parlamento mediante la reducción a la mitad de las fuerzas políticas con implantación estatal.

## **2. La dinámica gubernamental: los Gobiernos Garaikoetxea (II) y Ardanza (I). La crisis del PNV como telón de fondo**

No obstante la apuntada debilidad del Gobierno en el Parlamento (donde fue derrotado, tras sendos empates, en diversas ocasiones), la crisis que provocó la dimisión del Presidente no fue de carácter parlamentario sino extraparlamentario; no encontró causa y desenlace en el marco de las relaciones entre aquellos poderes mas en el ámbito del PNV. Además de los problemas derivados de la interpretación de la LTH (materia ésta en la que las reuniones a tres bandas Gobierno-Diputaciones-dirección del PNV, no consiguieron poner de acuerdo al primero con las dos últimas), una polémica sobre los pactos de la organización navarra del partido (con posturas enfrentadas entre la dirección regional en aquel territorio -que a su vez apoyaba a Garaikoetxea en su enfrentamiento con el Euskadi Buru Batzar- y la ejecutiva del PNV) vino a complicar definitivamente la existencia del Gobierno autonómico.

Sólo ocho meses después de su nombramiento el Lehendakari presentaba su dimisión en una carta, publicada en el Boletín Oficial del País Vasco, en la que hacía de sus problemas con el partido el (único) motivo de su abandono de la presidencia. Por aquellas mismas fecha, un cualificado exponente del PNV, X.Arzálluz (que cuatro años antes declaraba que el partido "no gobierna sino que apoya a los gobernantes que ha presentado; también vigila y controla su gestión para que no se desvíen del compromiso adquirido por el partido al presentarse con un determinado programa"), aclaraba los términos de la polémica interna al afirmar: "en esto que llaman la crisis del PNV, lo fundamental no es la LTH ni el modelo de país, sino el modelo de partido y el poder del partido" (subrayado nuestro).

La sucesión de Garaikoetxea se acordó en la ejecutiva del Partido Nacionalista, que propuso como candidato a Lehendakari al hasta entonces Diputado General de Guipúzcoa, J. A. Ardanza, que había acudido a las elecciones autonómicas en el puesto decimotercero por esa circunscripción y, lógicamente, no había obtenido escaño. La elección parlamentaria del nuevo Presidente del Gobierno estuvo precedida de una serie de contactos con J.M. Benegas, a la sazón secretario general del PSE-PSOE. Las frecuentes derrotas parlamentarias del anterior Gabinete aconsejaron la búsqueda

de apoyos que garantizaran la estabilidad parlamentaria del nuevo Ejecutivo (unos apoyos, por cierto, que meses antes había comenzado a negociar, siempre con el Partido Socialista, el Vicepresidente del Gobierno dimitido), concretándose aquellos contactos (descartada además cualquier hipótesis de negociación con Euskadiko Ezkerra y con Coalición Popular) en la firma de un Pacto de Legislatura entre (y así se hizo constar en el texto) el Gobierno y el Grupo Parlamentario Socialistas Vascos.

Sin embargo el Pacto, fruto "de un sentido pragmático de la realidad" (en clara referencia de Ardanza a la superación del empate parlamentario), no consiguió su propósito, es decir, no sirvió para garantizar la estabilidad gubernamental: veinte meses después de su firma, el Lehendakari disolvía el Parlamento. Tampoco en esta ocasión la crisis se manifestó en el ámbito de las relaciones Gobierno-Parlamento, antes bien fue consecuencia de la situación interna de un determinado partido (el PNV) y acabó proyectándose, a través de la disolución anticipada, sobre las instituciones. En efecto, el conflicto del PNV no se remedió con la dimisión de Garaikoetxea; por el contrario las diferencias internas se agravaron en intensidad y frecuencia precisamente a partir del mes de enero de 1985, culminando cuando once parlamentarios solicitaron su inscripción en el Grupo Mixto previo abandono del Grupo Nacionalista. Aunque a pesar de las fugas ahora recordadas el Gobierno presidido por Ardanza continuaba disponiendo de una cómoda mayoría parlamentaria (consecuencia del apoyo externo socialista), el Lehendakari, previa reunión con el EBB, optó por disolver la Cámara autonómica. La utilización por el Presidente de la facultad que le conceden los artículos 7 c) y 50 de la Ley de Gobierno confirma el carácter eminentemente político que define a la disolución en las democracias de partidos: de instrumento que fue para restablecer el equilibrio Gobierno-Parlamento, ha devenido un elemento que encuentra explicación en el marco de las relaciones inter e intra partidistas.

### **III. PARTIDOS POLÍTICOS Y COALICIONES EN EL PAÍS VASCO (1986-1991)**

#### **A. EL SISTEMA DE PARTIDOS EN EL PAÍS VASCO TRAS LAS ELECCIONES DE NOVIEMBRE DE 1986: LA COALICIÓN COMO ÚNICA FORMA DE GARANTIZAR LA ESTABILIDAD GUBERNAMENTAL**

##### **1. El sistema de partidos durante la IIIª legislatura**

En 1986 se produjo, efectivamente, un giro espectacular en la conformación del sistema de partidos en el País Vasco. El detonante provino de las propias filas del hasta entonces partido de hegemonía relativa: el PNV. La delicada situación interna por la que venía pasando esta fuerza política en los años anteriores, desembocó - como se acaba de relatar- en la traumática escisión de septiembre de 1986. El futuro de la nueva formación política nacida de la escisión, Eusko Alkartasuna, estaba lleno de incógnitas, pero el peso específico de sus líderes y la división real del nacionalismo



de centro-derecha hacían presagiar que la fuerza emergente no iba a resultar a priori una opción marginal.

La disolución del Parlamento vasco y la convocatoria de elecciones anticipadas -casi año y medio antes del final de la legislatura- tenía un doble objetivo: zanjar las querellas internas en el seno del PNV y coger literalmente al traspiés, sin darle tiempo material para estructurarse, al nuevo grupo político (EA).

Los resultados electorales no ratificarían el diagnóstico efectuado por la dirección del PNV. Este partido sufrió un fuerte retroceso electoral: perdió casi 180.000 votos y 15 escaños. Todo ello teniendo en cuenta que la abstención que se produjo en esa contienda electoral fue de las menos numerosas de la etapa democrática (en torno al 29,% del censo). Los votos perdidos -y algunos más- fueron a recalar a las filas de Eusko Alkartasuna, quien con 182.000 votos y 13 escaños se convirtió en la cuarta fuerza política del País Vasco, a muy escasa distancia de Herri Batasuna (que con 200.000 votos y trece escaños, ocupaba el tercer lugar).

El PSOE, por otro lado, iba a ser el partido triunfador de las elecciones de 1986. A pesar de recibir menos votos que el PNV (252.000), se convirtió -por mor del sistema de representación territorial- en la opción política con mayor presencia parlamentaria (19 escaños). Además, debido a las dificultades intrínsecas del nuevo sistema de partidos, se transformaba en el eje a través del cual se debían formar las hipotéticas coaliciones de Gobierno. Tal vez el PSOE se encontró sin quererlo con una situación de liderazgo objetivo, o tal vez incidieron muchos otros factores (violencia, peso en términos absolutos de las opciones nacionalistas, gobernabilidad del Estado,... ), pero el hecho fue que el PSOE perdió en aquel momento una baza que difícilmente se volverá a repetir: la posibilidad de formar una mayoría alternativa a la hasta entonces liderada por el PNV. La situación de debilidad que ofrecía en aquel momento el PNV no es previsible que se vuelva a manifestar.

Euskadiko Ezkerra, por su parte, vio también incrementado su peso electoral y su presencia parlamentaria (casi 125.000 votos y nueve escaños), lo cual le convertía por vez primera en partido potencialmente gubernamental (a través de su participación en diferentes coaliciones). El centro-derecha de ámbito estatal ocupaba, por último, un espacio marginal entre las opciones con reflejo en el Parlamento (dos escaños Coalición Popular y otro tanto el CDS).

Así las cosas, el cambio cualitativo era notorio. El PSOE se había transformado en el partido mayoritario en cuanto a presencia parlamentaria, mientras que el PNV seguía siendo -a pesar del descenso en picado como consecuencia de la escisión- el partido con el mayor número de votos en la Comunidad Autónoma. La complejidad sería, pues, la nota dominante en cuanto a la hipotética formación del nuevo Gobierno. El primer problema residía en quién estaba llamado a liderar la formación de ese Gobierno: ¿debía ser el PNV o el PSOE?.

Pero, sin duda, el problema mayor se situaba a la hora de determinar qué coalición era la llamada a garantizar la estabilidad del nuevo Ejecutivo. En una Cámara formada por setenta y cinco miembros, la mayoría absoluta seguía siendo treinta y ocho. En cambio, la posición de boicot institucional de HB no había variado ni un ápice, por lo que este dato continuaba relativizando la formación de mayorías. En efecto, bastaban, pues, treinta y dos escaños para conformar una mayoría sólida capaz de formar un Gobierno con vocación de permanencia (el entorno de HB, a pesar de los debates habidos en 1987 sobre su hipotética participación en las instituciones, seguía sumido en el más rancio de los inmovilismos).

Si eliminamos, entonces, cualquier hipótesis de participación de HB en eventuales Gobiernos de coalición, dado su marcado carácter de formación antisistema, nos encontrábamos que el panorama potencial de posibles coaliciones con dos partidos se reducía numéricamente a las siguientes:

- PSOE (19)/PNV (17) = 36 escaños
- PSOE (19)/EA (13) = 32 escaños.

Si además se quería garantizar un apoyo al futuro Gobierno por parte de la mayoría absoluta de los miembros de pleno derecho del Parlamento, las combinaciones posibles pasaban también por las dos anteriores, aunque con la inclusión de Euskadiko Ezkerra. Además, el CDS también podía jugar, en principio, con su versatilidad, en una combinación para intentar formar parte -al menos de forma potencial- en un supuesto de coalición. No así la formación política de Coalición Popular que, frente a su relativa proximidad ideológica con el PNV, estaba francamente distanciada -y era competidor directo electoralmente- del otro potencial socio para la formación del Gobierno. Las fórmulas posibles, entonces, de Gobierno de coalición apoyado en una mayoría parlamentaria absoluta eran tres:

- PSOE (19)/PNV (17)/ EE (9) = 45 escaños
- PSOE (19)/PNV (17)/ CDS (2) = 38 escaños
- PSOE (19)/EA (13)/EE (9) = 41 escaños.

Bien se puede observar que las cinco coaliciones de Gobierno posibles (dos minoritarias/mayoritarias y tres mayoritarias) pasaban necesariamente por el PSOE. El PNV había cedido, pues, la posición central transitoriamente al PSOE. No obstante, el potencial para la formación de coaliciones del PNV era un poco más alto que el de las otras fuerzas, aunque la fórmula PSOE/PNV/EE era, en esos momentos, más bien ficticia, pues su cristalización efectiva se veía condicionada seriamente por las fuertes diferencias existentes entonces entre las dos últimas formaciones.

También tenemos que hacer mención a lo que podríamos calificar como “fórmulas de coalición inviable”. Fórmulas que, como su propio nombre indica, no tenían posibilidad alguna de concretarse en ese período por las razones que seguidamente se expondrán.

Si prescindimos de la variable HB (sin potencial alguno de coalición), esas opciones las podíamos resumir en las siguientes:

- PNV (17)/EA (13)/EE (9) = 39 escaños
- PNV (17)/EA (13)/CDS (2) = 32 escaños
- PNV (17)/EA (13)/CP (2) = 32 escaños
- PSOE (19)/EE M/CP (2)/CDS (2) = 32 escaños.

La primera fórmula de las expuestas garantizaba la mayoría absoluta, mientras que las tres siguientes se apoyaban en una minoría/mayoritaria (debido a la actitud de HB). Pero la imposibilidad de estas fórmulas provenía, en los tres primeros casos, de la incompatibilidad real de las dos primeras opciones, que no hacía sino días que habían sufrido una traumática escisión. Era evidente, pues, que la *confrontación* entre PNV y EA imposibilitaba de plano cualquier pacto o acuerdo entre ellas. En el último supuesto (coalición PSOE/EE/CP/CDS) las causas eran bien diferentes: la distancia ideológica entre EE y CP, así como la rivalidad de espacio y la competencia a nivel estatal del PSOE y de CP, hacían inviable cualquier intento de coaligar fuerzas tan dispares.

El PNV tenía, entonces, una situación harto complicada para liderar la formación del Gobierno. Su única opción real -si quería coaligarse con alguien- pasaba por un acuerdo con el PSOE. La posición de este último se veía enormemente fortalecida. En cambio, las negociaciones para la formación del Gobierno dejaron siempre al PSOE en situación de segundo socio. La primera aproximación entre el PNV y el PSOE, aparte de tímida, no obtuvo ningún resultado. Eliminada la primera opción (PSOE/ PNV), todavía quedaban tres más; pero el acuerdo inicial entre EA y EE redujo el espectro a dos únicas alternativas. El PSOE negoció la formación del Gobierno con el tándem EA/EE (lo que a su vez le colocaba en posición minoritaria: 22 contra 19), pero las posiciones maximalistas de éstos y el escaso interés de los socialistas cegaron la viabilidad de esta fórmula.

Las cosas, pues, volvían al principio, con el agravante de que habían transcurrido dos meses y medio desde las elecciones, y no se había avanzado nada en la formación del nuevo Ejecutivo. A falta de una semana para la celebración del pleno de investidura, las delegaciones del PSOE y del PNV iniciaron, con evidente precipitación y poco margen de maniobra, un segundo turno de negociaciones. Turno que, después de ceder el PSOE bastante, dio lugar al primer Gobierno de coalición del período estatutario: el Gobierno bipartito PNV/PSOE.

Sobre la formación de este Gobierno baste indicar aquí que abrió un precedente posteriormente confirmado: la convergencia entre PNV y PSOE se produce siempre tras largos períodos de desavenencia y como resultado de ser la única viable a juicio de ambos socios (ver, por ejemplo, la situación creada durante la crisis del tripartito nacionalista en septiembre de 1991 y la solución dada a la misma).

Monopolizado el liderazgo, así como las carteras de relieve político y las horizontales, el PNV iba a lanzar, a partir de esos presupuestos, el reto de la recuperación de su espacio electoral. Ni que decir tiene que el sacrificio del PSOE obedecía a su peculiar análisis de la situación vasca (el PNV como factor de estabilidad en la convulsa vida política vasca y el miedo real a dejarlo en la oposición).

El sistema de partidos resultante de esas elecciones, como decíamos, va a cambiar radicalmente en relación con momentos pretéritos. Sus características más destacadas se pueden resumir en los siguientes puntos:

a) El sistema, en cuanto a fuerzas en presencia, retorna a sus orígenes: es decir, existen siete opciones con representación parlamentaria. No obstante, su distribución por escaños está mucho más equilibrada que en la primera legislatura. Hay un multipartidismo evidente, pero sin partido dominante (con dos opciones -PSOE y PNV- que sobresalen del resto).

b) El pluralismo existente puede ser definido, al igual que en las legislaturas anteriores, como polarizado. Las distancias ideológicas entre las fuerzas políticas más antagónicas (CP y HB) y la existencia de una fuerza antisistema con una estrategia de superoferta (HB), apenas ha sufrido variación alguna.

c) La división del electorado entre opciones nacionalistas y no nacionalistas no se modifica esencialmente: el 68 % de los votantes lo hace por opciones de corte nacionalista; mientras que el 32 % vota a fuerzas políticas de ámbito estatal. Lo que sí se ha visto alterado, en relación con las elecciones de 1984, es el número de fuerzas en presencia de cada ámbito. En el espacio nacionalista, por ejemplo, la escisión del PNV y la subsiguiente aparición de EA complica la situación, pues son cuatro las fuerzas políticas que van a disputarse un espacio que, a partir de entonces, se va a reducir paulatinamente en cuanto a número total de votos.

En el área de las opciones de ámbito estatal, las elecciones de 1986 otorgaron representación parlamentaria por vez primera al CDS, que se vino a unir así a las dos opciones clásicas (PSOE y CP). En cualquier caso, es oportuno señalar que el PSOE, en estas elecciones, aglutinó en torno a sí a gran parte del electorado que se inclinaba habitualmente por opciones de ámbito estatal en el País Vasco. Efectivamente, los pírricos resultados obtenidos por Coalición Popular en 1986, así como la débil abstención habida en esta última contienda, hacen presumir que existió una transferencia de votos del centro derecha estatal al PSOE.

d) Hasta 1986 la no presencia de HB en el Parlamento Vasco tenía, paradójicamente, una transcendencia institucional: podía garantizar minorías/mayoritarias de carácter monocolor (con la excepción del empate producido en 1984 y antes comentado). Pero a partir de ese momento la situación cambiará. El papel institucional de HB se ve minusvalorado, pues su hipotética presencia o no

presencia en la Cámara vasca deja de ser transcendente. Fuera o no fuera HB al Parlamento el Gobierno resultante debía ser, en todo caso, de coalición. Herri Batasuna se había convertido, a raíz de los resultados de noviembre de 1986, en una oposición cualificada numéricamente, pero sin valor alguno (ni positivo ni negativo) para la formación del Gobierno Vasco. La nueva situación derivada de las elecciones al Parlamento vasco exigía necesariamente un acuerdo de coalición. La vida institucional, a partir de estas coordenadas, se va a normalizar de forma gradual, prescindiendo de la opción HB, que empieza a jugar un papel residual o periférico como consecuencia de los resultados obtenidos. Ese papel marginal, como es conocido, se acrecentará en períodos posteriores debido a los efectos del Acuerdo para la Normalización y Pacificación de Euskadi (conocido como Pacto de Ajuria Enea).

e) Un punto importantísimo en la evolución del sistema vasco de partidos políticos fue la territorialización del voto que, según fuerzas políticas, se produjo en esas elecciones. Bien es cierto que el fenómeno ya se había empezado a advertir, en cierta medida, en contiendas anteriores. Pero en noviembre de 1986 los resultados electorales mostrarían la verdadera dimensión del problema. El PNV pasó a ser únicamente mayoritario en Vizcaya, mientras que el PSOE lo fue en Alava y EA -por escaso margen de votos- sería la fuerza dominante en Guipúzcoa. Todo ello repercutió también en otro dato que no es objeto de este trabajo: la distribución del poder político, territorial entre las diferentes opciones; es decir, quién iba a ostentar el control de las potentes Diputaciones Forales que, a partir de las elecciones locales y forales de 1987, se repartirá -en cuanto a liderazgo- de acuerdo con los criterios expuestos con anterioridad (el Diputado General de Vizcaya será del PNV, el de Alava del PSOE y el de Guipúzcoa de EA).

Un rápido examen por territorios nos muestra las diferencias existentes entre ellos. Álava presentaba un sistema de partidos poco estable, con variaciones permanentes y muy dispares; Guipúzcoa apuntaba ya una serie de rasgos singulares que la diferenciarán del resto: mayoría relativa de EA, implantación muy fuerte de HB, presencia equilibrada del PSOE y de EE, baja representatividad del PNV y nula presencia del centro-derecha estatal (CP y CDS); mientras que Vizcaya seguía siendo el único feudo absoluto del PNV, con débil presencia de EA y “normal” del resto.

A raíz, pues, de estas elecciones de 1986 se puede empezar a hablar de la conformación de ciertas peculiaridades territoriales que articularán subsistemas de partidos si no diferentes totalmente del modelo matriz, sí con ciertas singularidades. Veremos después cómo evoluciona el sistema en contiendas electorales sucesivas.

## **2. El Gobierno de coalición PNV-PSOE (1987 1990): el Gobierno Ardanza (II)**

Las elecciones celebradas el 30 de noviembre de 1986, y el sistema de

partidos que las mismas contribuyeron a conformar, suponen efectivamente un punto de inflexión en la forma de gobierno de la Comunidad Autónoma: la coalición se convierte desde ese momento, tal y como recordábamos en la Introducción, en una necesidad institucional.

De acuerdo con cuanto se ha expuesto en el anterior epígrafe los resultados de aquellos comicios possibilitaban, básicamente, y a tenor de las conversaciones que se entablaron entre las distintas fuerzas políticas (constante la ausencia de los electos de HB), dos coaliciones: una tripartita y mayoritaria (PSOE, EA, EE) apoyada por un total de 41 parlamentarios; otra bipartita y cuasi-mayoritaria (aunque el absentismo de HB garantizaba su estabilidad) avalada por 36 del total de 75 escaños de la Cámara. En última instancia fue la opción del PSOE la que hizo posible la formación de un Gobierno que podríamos definir como cuasi-mayoritario/mayoritario.

La coalición PNV-PSOE resultó ser, de hecho, una coalición vencedora mínima (es decir, una coalición cuyos apoyos parlamentarios sumaban mayoría pero en la que la eventual desaparición de uno de los socios reduciría aquellos apoyos por debajo de la mitad más uno de los miembros -en este caso fácticos- de la Cámara) que contó con dos fuertes incentivos: la escasa distancia ideológica, en el sistema vasco de partidos, entre las dos fuerzas integrantes (lo que favoreció las concesiones mutuas en el momento de la elaboración del programa de gobierno) y el mínimo número de partidos coaligados (lo que facilitó el reparto de cargos y áreas de influencia).

El “Acuerdo de Gobierno” firmado entre los dos partidos, y publicado en los medios de comunicación de la Comunidad Autónoma, se estructuraba en cinco apartados, incluidas la Introducción (en la que se definía el “objetivo fundamental de conseguir un Gobierno de programa, con mayoría suficiente y margen de maniobra adecuado”) y los Anexos (en los que se contenían una serie de reservas en ciertos temas en los que el pacto no fue posible entre los dos partidos, conservando cada uno de ellos la propia autonomía de acción).

Aunque la parte más extensa del texto del Acuerdo era la relativa al “contenido programático” del mismo, se regulaba también en aquél con detenimiento la estructura interna del Gobierno, articulada en torno al Presidente o Lehendakari (PNV), un solo Vicepresidente (PSOE), y doce Consejeros repartidos a partes iguales entre los dos socios de gobierno. Aunque el PSOE disponía de dos escaños más que el PNV, la Presidencia del Ejecutivo fue a parar a manos de éste último, que argumentó a su favor el mayor número de votos obtenidos en las elecciones y el hecho de que el Presidente del Parlamento fuese un socialista (aunque, como ya hemos apuntado, es lícito sospechar que no fueron sólo esas las razones que movieron al PSE-PSOE a acceder a la pretensión nacionalista). La Vicepresidencia fue dotada, en ausencia de unas competencias específicas en el ámbito de la actuación gubernamental, de un contenido eminentemente político, viniendo a desempeñar, en la práctica de la coalición, labores

de coordinación entre los titulares de Departamento del propio partido y de relación con la otra fuerza presente en el Gobierno. En cuanto al reparto de las carteras se optó por el criterio de la paridad, sin lugar a dudas el más adecuado a la similar presencia parlamentaria de ambos contratantes. El Acuerdo preveía también la existencia de unos “mecanismos complementarios de funcionamiento”, que pretendían garantizar la fluidez y corrección de las relaciones, entre los respectivos grupos parlamentarios y el Gobierno.

Se trataba, en definitiva, de un acuerdo de gobierno simple y en sentido estricto, esto es, de un Pacto de coalición expresado en un único documento que liga a los dos partidos y cuyo contenido comprende tanto los rasgos generales de lo que había de ser el programa de gobierno como el reparto de las Consejerías entre los firmantes. Programa de gobierno y Acuerdo de coalición son, en efecto, cosas diversas sin perjuicio de la tendencial unidad de sus contenidos: el primero se elabora por el Lehendakari y sus Consejeros, necesitando de algún modo de la participación parlamentaria; el segundo se formaliza por los partidos políticos. El Acuerdo, en suma, como presupuesto necesario para la formación y funcionamiento del órgano gubernamental; un presupuesto, por cierto, ignorado en su consideración y naturaleza por el ordenamiento jurídico, que no lo toma en cuenta pero de cuya existencia depende el cumplimiento de no pocas de sus previsiones.

La merma en la colegialidad y la homogeneidad gubernamentales, así como la atenuación de la primacía del Lehendakari en el seno del órgano ejecutivo pueden considerarse como los efectos más relevantes que el carácter bipartito de éste produjo sobre su organización y funcionamiento (además de otros que rebasan el ámbito estrictamente gubernamental como, por ejemplo la práctica duplicación del número de altos cargos vinculada, aunque no sólo, al incremento en el total de Consejerías, que pasaron de nueve en el anterior Gabinete Ardanza a las doce ya mencionadas).

Algunos datos del período 1987-1990 avalan los efectos recién apuntados. La existencia de dos portavoces del Gobierno (uno de cada partido) que se alternaban semanalmente, se contradecían en alguna oportunidad y no desaprovechaban la ocasión para criticar más o menos veladamente al otro sector del Ejecutivo, lo que provocó alguna desautorización pública por parte de este “otro sector” del representante gubernamental que así se manifestaba. El sentido patrimonial con el que cada fuerza política concibió la titularidad de las propias Consejerías: en alguna ocasión el Lehendakari mostró su perplejidad al haberse enterado por la prensa de la inminente sustitución de un Consejero socialista; sustituciones, cuando las hubo, en las que el Presidente se limitaba a firmar los respectivos Decretos de nombramiento y cese en las personas indicadas por la dirección del PSE-PSOE. La polémica sobre aspectos programáticos del pacto en los que ambos partidos mantuvieron posturas alejadas que imposibilitaron el acuerdo final y dieron lugar a notables incumplimientos del Pacto (así, por ejemplo, los proyectos de ley de escuela pública, municipal y cajas de ahorros, que nunca superaron en trámite del Consejo de Gobierno). Finalmente, el

enfrentamiento a propósito de materias no directamente vinculadas al Acuerdo de gobierno (al menos en una veintena de votaciones sobre proposiciones no de ley o mociones los grupos parlamentarios socialista y nacionalista se pronunciaron en sentido discrepante) pero que pusieron en peligro la supervivencia de éste (particularmente, el debate sobre la autodeterminación).

Los datos hasta aquí mencionados parecen apuntar la existencia de dos Gobiernos en el seno del Ejecutivo estatutario. En este sentido quizá no resulte exagerado mantener que la supervivencia del Gabinete Ardanza (II), que agotó la legislatura, fuese debida precisamente a la convivencia de dos instancias gubernamentales diversas en su interior: la primera, dirigida por el Lehendakari e integrada por los Consejeros nacionalistas, agrupaba a los Departamentos de mayor peso político y de carácter horizontal -de los que depende el funcionamiento ordinario de la Administración-, gestionando aproximadamente el veinte por ciento del presupuesto de la Comunidad Autónoma; la segunda, reunida en torno al Vicelehendakari, integraba a los Consejeros socialistas, que dirigían las carteras de mayor capacidad de gasto e inversora (el ochenta por ciento de aquel presupuesto).

Dos Gobiernos, en definitiva, que pudieron convivir de modo relativamente pacífico al alejar de la instancia unitaria, el Consejo de Gobierno, los conflictos de mayor peso para evitar de ese modo enfrentamientos que, sin lugar a dudas, podrían haber afectado de manera inmediata a la estabilidad gubernamental. Para la resolución de las crisis de mayor envergadura se utilizó, en todo caso, una instancia política no prevista en el Acuerdo escrito; una especie de vértices de la mayoría (en la terminología italiana) en los que participaban, además -eventualmente- de otros representantes de ambas fuerzas, el Lehendakari y el Vicepresidente y, siempre, las dos máximas figuras de los respectivos partidos: el Secretario general del PSE-PSOE y el Presidente del PNV. Los temas más polémicos se remitían a estas cumbres políticas de las que salían un doble tipo de soluciones: o el definitivo aparcamiento de la cuestión, cuando el consenso resultaba imposible (evitando así que el tema se enquistase en el seno del Gobierno), o la mutua concesión, de manera que el problema se solucionaba sin vencedores ni vencidos mediante la flexibilización de las posturas de ambos socios expresada en el acuerdo entre caballeros que se alcanzaba por los líderes de los partidos y se formalizaba con posterioridad en el interior del Ejecutivo.

## **B. LAS ELECCIONES DE 1990: SISTEMA DE PARTIDOS Y COALICIONES GUBERNAMENTALES DURANTE LA IV LEGISLATURA**

### **1. El análisis de los resultados**

El escenario que surge como consecuencia de las elecciones al Parlamento Vasco de 1990 ofrecía -aún dentro de una cierta continuidad- matices importantes en relación con la legislatura anterior. La abstención, por ejemplo, termómetro del interés



político de los ciudadanos, ofrecía síntomas preocupantes: se aproximaba peligrosamente al 40 % (porcentaje que se superaría en las elecciones forales y locales de mayo de 1991).

Por referencia a los efectos de estas elecciones sobre los partidos, que es lo que aquí interesa, puede indicarse, en primer lugar, que el PNV fue el partido más beneficiado por los resultados. Recuperaba el liderazgo en escaños, abriendo además un hueco considerable respecto de su inmediato seguidor y socio de Gobierno, lo que le permitía negociar la formación del nuevo Ejecutivo en una posición de clara fortaleza. Aún así, su incremento en votos, comparado con las elecciones de 1986, no había sido muy elevado (menos de 19.000), pero jugaba en su favor el hecho de que la alta abstención no le había afectado (una muestra evidente más de la estabilidad de su electorado). Podría concluirse que este partido había logrado capitalizar el liderazgo institucional obtenido, no sin problemas, en los inicios de 1987.

El PSOE sufrió un duro revés en sus expectativas de voto: perdió 50.000 sufragios en relación con los comicios de 1986. Ello era doblemente negativo, pues le colocaba además en una situación de marcada debilidad para afrontar el proceso de negociación del nuevo Gobierno. Da así la impresión de que el PSE-PSOE no sólo no rentabilizó electoralmente su presencia en el anterior Gabinete, sino que fue penalizado por ella. Puestos a buscar alguna explicación a esta merma en el número de votos, habría que aludir a la presumible incidencia de la abstención y, seguramente, al crecimiento del PP (considerando que algunos de los sufragios socialistas de 1986 fueron “prestados” por esta formación política, entonces CP).

Las elecciones de 1990 incidieron también sobre el resto de las fuerzas contendientes. Herri Batasuna perdió varios miles de votos, aunque mantenía su presencia en escaños (un total de 13). EA y EE fueron los partidos políticos que sufrieron un mayor descalabro: perdieron más de 60.000 votos el primero y unos 45.000 el segundo. Su presencia parlamentaria se debilitó (9 y 6 representantes, respectivamente), alejándoles en teoría de la posibilidad de entrar a formar parte del Gobierno (sobre todo a luz del dato según el cual entre el PNV y el PSE-PSOE habían obtenido la mayoría absoluta). El Partido Popular multiplica por tres sus escaños (pasa de dos a seis), aunque no alcanza su techo en votos (obtiene 83.000 frente a los 100.000 de 1984). Este breve repaso de los resultados electorales debe finalizar aludiendo a Unidad Alavesa, fuerza política que se define a sí misma como “foralista”, resultado de una escisión en el PP del territorio alavés, y que emerge con fuerza al obtener tres actas de parlamentario en su primera presencia ante las urnas.

## **2. El proceso de formación del Gobierno tripartito nacionalista**

Los resultados de las elecciones autonómicas de 1990 conducían, al menos aparentemente, a una conclusión: la coalición hasta entonces gobernante (PNV-PSOE)

disponía tras los comicios de la mayoría absoluta y, a primera vista, de todos los pronunciamientos favorables para su reedición. Sin embargo, las negociaciones para la gestación del nuevo Gobierno estuvieron salpicadas de incidentes y de falta de sintonía entre las dos opciones mayoritarias. El desenlace iba a ser completamente distinto del previsto: la formación, en última instancia, del Gobierno tripartito nacionalista.

En cualquier caso conviene recordar que las mayorías posibles resultado de estas elecciones no se agotaban en las hasta aquí recordadas. La no participación de HB en los trabajos parlamentarios y el relajamiento (al menos a nivel de discurso) de las tensiones entre el PNV y EA, permitían elaborar las siguientes hipótesis de coalición:

-Con mayoría absoluta:

PNV (22)-PSOE (16): 38 escaños.

-Con mayoría suficiente para garantizar la estabilidad (dada la ausencia de HB):

PNV (22)-EA (9)-EE (6): 37 escaños

PNV.(22)-EA M-PP (6): 37 escaños

PNV (22)-EE (6)-PP (6): 34 escaños.

Resulta fácil comprobar cómo todas las fórmulas de gobierno que pretendieran la estabilidad pasaban necesariamente por el PNV. Este partido volvía a ocupar de nuevo una posición central en el tablero político de la Comunidad Autónoma; una posición que -en orden a la formación del Ejecutivo-, teóricamente y de acuerdo con los datos electorales de 1986, había perdido tras los anteriores comicios. En estos momentos las únicas alternativas eran gobiernos minoritarios. Todo parecía apuntar, como hemos recordado, a un nuevo pacto PNV-PSOE. Sin embargo, no fue así.

El fracaso del bipartito fue debido a la convergencia de una serie de factores que, aun a riesgo de omisión, podemos sintetizar del siguiente modo:

a) Las secuelas de la pérdida electoral del PSE-PSOE dificultaban el papel de este partido en la negociación. Se percibía una cierta crispación en las filas socialistas, así como un ánimo por obtener una mayor autonomía y una presencia más efectiva políticamente en el reparto de carteras del Gobierno. En concreto el PSOE aspiraba a la que a su juicio había de ser única Vicelehendakaritza y a un número de carteras no inferior en más de una a las que correspondieran al Partido Nacionalista, mientras que éste se mostraba contrario a la Vicepresidencia socialista y quería hacer valer la diferencia en escaños para establecer un reparto de Consejerías en el que quedase claramente definida su posición hegemónica en el órgano Ejecutivo.

b) Junto a ello se pudo detectar una posición de partida ciertamente maximalista del PNV que, apoyado en su crecimiento electoral, exigía una serie de compensaciones en clave de transferencias pendientes (Seguridad Social, Banco

público vasco, personal de la Administración de Justicia, INEM e infraestructuras) que habrían de ser asumidas por el Partido Socialista de Euskadi para su reivindicación ante el Gobierno del Estado.

La falta de entendimiento entre estos dos partidos, después de un prolongado tira y afloja, llevo al PNV a establecer contactos con otras fuerzas políticas (fundamentalmente EE y, en menor medida, PP y EA) que cristalizaron en una propuesta básica de gobierno PNV-EE. Formalizado el contenido programático del pacto, que se presentó como abierto y susceptible de modificaciones, estos dos partidos iniciaron negociaciones con los demás grupos políticos (a excepción de HB y UA) a la búsqueda de un tercer socio de gobierno. Descartada la opción socialista por el rechazo de este partido al Ejecutivo a tres bandas, y comprobada la imposible participación del PP en un Gobierno mayoritariamente nacionalista (fueron, además, muchas las voces que se alza ron en el seno de EE contra un acuerdo con los populares), la única posibilidad restante -inimaginable sólo unos meses antes- hacía de EA (en contra de la voluntad de relevantes sectores del PNV y de la tendencia "Renovación Democrática" de EE, que hubieran preferido al' PSOE) el tercer partido del Gobierno. Surgía así el que durante casi ocho meses fue conocido como "tripartito nacionalista". La novedad en esta ocasión, en lo relativo al órgano gubernamental, aludía al número y la identidad de los partidos coaligados, que pasaba de dos -en el anterior Gabinete Ardanza- a tres, manteniéndose el PNV e incorporándose por vez primera EA y EE.

### **3. El Gobierno Ardanza (III): tripartito PNV-EA-EE**

El nuevo Ejecutivo, al igual que el Gabinete Ardanza (II), era un Gobierno cuasi mayoritario/mayoritario, por cuanto a pesar de disponer del apoyo de 37 parlamentarios (sobre el total de 75) disfrutaba de una cómoda mayoría resultado de la contumaz ausencia de los electos en las listas de HB, lo que reducía la mayoría absoluta a 32 escaños. Siempre en los hechos la coalición podía ser considerada como vencedora mínima, ya que el abandono de la misma por parte de uno solo de los tres socios reduciría los apoyos del Gobierno por debajo de esa mayoría absoluta (fáctica) de 32 parlamentarios.

La alianza PNV-EA-EE (concretada en un acuerdo de gobierno simple y en sentido estricto, es decir, en un único documento que recogía los rasgos generales del futuro programa del Ejecutivo y el reparto de carteras) se vio incentivada por la relativa distancia ideológica existente entre los tres partners, lo que favoreció las concesiones mutuas al elaborar el contenido programático del pacto. Por el contrario, el acuerdo presentó alguna dificultad en orden a la distribución de los cargos y áreas de competencia en el seno del Gabinete; tales dificultades derivaron del carácter tripartito del pacto (es más difícil dividir entre tres que entre dos, pretendiendo satisfacer a todos) y de la posición manifiestamente hegemónica (por razón del número de

escaños, aunque seguramente no sólo por eso) del PNV. La composición final del Gobierno respetaba, con una ligera ventaja para el partido mayoritario, el principio de proporcionalidad, de modo que el porcentaje de Consejeros de cada una de las fuerzas coaligadas se correspondía con el de escaños parlamentarios de la coalición. Además de la Presidencia y de la única Vicelehendakaritza -coincidiendo ésta en la persona del titular de la Consejería de Industria y Comercio- ocho carteras pertenecieron al PNV, tres a EA y dos a EE.

El texto del acuerdo tripartito insistía en el hecho -que cualificados exponentes del Gabinete se encargaron de recordar en más de una ocasión a lo largo de su breve existencia de que el Ejecutivo nacía con la pretensión de evitar las “tendencias divisionistas o compartimentadoras”, alejándose de este modo de la experiencia de su predecesor, y si bien es cierto que la hegemonía del PNV sirvió para garantizar en buena medida la homogeneidad gubernamental, no faltaron tampoco en este tripartito nacionalista las tensiones entre los socios.

Buena muestra de ello son episodios como la elección de los senadores representantes de la Comunidad Autónoma (el PNV apoyó al candidato socialista en contra de las pretensiones de EA de obtener uno de los tres mandatos de senador); el conflicto por el pago delegado al personal de la enseñanza privada (en el que EE mantuvo durante algún tiempo una postura diversa a la de sus socios gubernamentales); la postura ante la guerra del Golfo (EA y EE versus PNV) y los conflictos competenciales entre los Departamentos de Agricultura (PNV) y Urbanismo (EE) o Interior (PNV) y Justicia (EA) (conflictos, por cierto, resueltos en ambos casos a favor de las Consejerías encabezadas por exponentes del PNV).

Mención aparte merece, sin lugar a dudas, la crisis que se vivió en el Gobierno tras las elecciones locales y forales celebradas el mes de mayo de 1991. La política de pactos aprobada por la Ejecutiva del PNV (en contra, a lo que parece, de algunos de sus dirigentes), proclive a gobiernos municipales y provinciales con el PSE-PSOE, supuso el alejamiento de EA y EE de posiciones de poder ocupadas hasta aquel momento (alcaldía de San Sebastián y Diputación Foral en el Territorio Histórico de Gipuzkoa). El enfrentamiento verbal, las amenazas de ruptura del Ejecutivo y el ambiente tenso que se vivió durante bastantes días en el seno de la coalición, no fueron suficientes en esta ocasión para acabar con el tripartito.

También a lo largo del período estival la agitación fue la nota predominante en el seno del Gobierno. El acuerdo alcanzado entre la Coordinadora Lurraldea y el Diputado General de Gipuzkoa (es decir, entre HB y el PNV) para proponer una modificación del trazado de la autovía del Leizarán (trazado consensuado por todas las fuerzas democráticas durante la época de gobierno provincial en Gipuzkoa de EA y EE), provocó nuevas tensiones entre el partido mayoritario y sus dos socios que, tampoco en esta oportunidad, dieron al traste con el Ejecutivo.

El motivo para la ruptura del tripartito se produciría sólo cuatro semanas más tarde, cuando EA presentó (o, en su caso, apoyó las presentadas por HB) una serie de mociones favorables a la independencia del País Vasco en ciertos Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma. Esta actitud del partido liderado por Garaikoetxea provocó repetidas “llamadas al orden” del Lehendakari, para quien las citadas mociones suponían una violación del contenido del acuerdo tripartito. El cese por parte de Ardanza de los tres Consejeros miembros de EA fue seguido de la dimisión voluntaria de uno de los dos Consejeros de EE (fuerza que para entonces empezaba a manifestar los síntomas de un grave enfrentamiento interno resultado de la división existente en su seno entre las tendencias Renovación Democrática y Auñamendi).

El desenlace de la crisis gubernamental tuvo connotaciones claramente presidencialistas: sin utilizar -a pesar de las reiteradas solicitudes en tal sentido por parte de la dirección de EA- el mecanismo previsto en el Pacto (la “Comisión de seguimiento”) para la resolución de los conflictos entre los socios y sin servirse (quizá por incompatibilidades personales entre los llamados a estar presentes en reuniones de este tipo) de instrumentos menos formales, pero seguramente más efectivos, como los que fueron norma durante el anterior bipartito, el Lehendakari asumió personalmente (en estrecho contacto con la ejecutiva del PNV) la gestión y decisión final sobre la crisis.

También en esta ocasión la crisis puede definirse, a todos los efectos, como extraparlamentaria. La Asamblea legislativa vasca permaneció en todo momento ajena al origen, desarrollo y conclusión de la ruptura gubernamental. Una interpelación presentada por el grupo parlamentario socialista, y dirigida al Lehendakari para que explicase en la Cámara los motivos del cese de los Consejeros de EA, fue retirada por sus proponentes en el mismo momento en el que comenzaron la negociaciones PNV-PSOE para la formación de un nuevo Gabinete .

#### **4. La dinámica del sistema de partidos durante la precaria existencia del Gobierno tripartito nacionalista**

La formación del primer Ejecutivo de la cuarta legislatura se demoró tres meses. Al final, en una negociación contra el reloj, se cerró el acuerdo de Gobierno y comenzó la andadura del denominado “tripartito nacionalista”. Andadura que, como ha quedado relatado, iba a ser muy breve finalizando traumáticamente en el mes de septiembre de 1991. Los hechos son demasiado recientes como para proceder a un análisis sosegado de los mismos, pero aún a riesgo de incurrir en un diagnóstico desviado, vamos a detenernos en lo que a nuestro juicio son algunas claves explicativas de las tendencias que se apuntan en el sistema de partidos a raíz de los últimos acontecimientos.

Se puede afirmar que el sistema vasco de partidos está en plena

recomposición. Es decir, el ciclo 1986-1991 parece cerrarse apuntándose un mapa ciertamente cambiado respecto del actual. En todo caso, los movimientos no han hecho más que empezar, dudándose en buena lógica de la evolución del sistema.

Hay, no obstante, algunas conclusiones que pueden extraerse de los últimos acontecimientos acaecidos en la política vasca. Tal vez su simple enunciado nos ayude a comprender por dónde pueden caminar las cosas en un futuro más o menos inmediato.

a) En primer lugar, se detecta -al menos desde el mes de mayo de 1991- una estrategia del PNV tendente a asumir el liderazgo en la gran mayoría de las instituciones vascas; liderazgo que se asienta sobre bases endebles (el 30% de los votos que se corresponde con el 18% del censo electoral). Para ello se ha prevalido de su posición de centralidad en el espectro político iniciando una política de pactos de la que únicamente ha quedado excluida Unidad Alavesa.

b) La pretensión final del PNV no era otra que la de desplazar a sus máximos competidores electorales (EA y, circunstancialmente, EE), es decir, a aquellas fuerzas políticas que pugnan por su mismo espacio electoral. Para ello adoptó una estrategia global cuyo primer paso puede parecer sorprendente: el acuerdo con EA y EE -sus teóricos competidores- para la formación de un Gobierno de coalición. De tal modo restaba argumentos a estas fuerzas políticas ante las importantes elecciones que se avecinaban (locales y forales, de mayo de 1991), convirtiéndolas -si se nos permite la expresión- en “rehénes del poder”, pues su presencia en el Gabinete de coalición, tal y como se ha detallado, resultaba claramente minoritaria (cinco carteras sobre un total de catorce).

c) Las elecciones de mayo de 1991 supusieron una mayor pérdida de votos en el caso de EE y el mantenimiento -un poco al alza- de EA, pero originaron a la vez un complejo mapa político que hacía inviable, en principio, la extensión del tripartito a todas las instituciones (por ejemplo, la Diputación de Alava y el Ayuntamiento de Vitoria). Esa fue la justificación que utilizó el PNV para prescindir de sus anteriores socios. El PNV alcanzó un acuerdo global con el PSE-PSOE y puntual con el PP (dando origen en San Sebastián a una atípica mayoría de gobierno municipal: PSOE-PNV-PP). Euskadiko Ezkerta y Eusko Alkartasuna quedaban de tal modo alejados del poder local y foral.

d) El verano de 1991 va a conocer también el polémico acuerdo entre el PNV y HB sobre la autovía del Leizarán. Este acuerdo puso en peligro la unidad de los partidos firmantes del Pacto de Ajuria Enea, a pesar de los intentos del PKV por justificar su actitud e incorporar a algún otro partido al consenso alcanzado con HB. Lo cierto es que dicho acuerdo obtuvo un rendimiento inmediato para el partido de Arzalluz: sirvió para cerrar el paso a la coalición PSOE-EA en la Comunidad Foral de Navarra, ya que el reiterado voto negativo de HB a la investidura de Urralburu (cuando

éste había pactado un programa con el partido de Garaikoetxea) permitió el acceso de Juan Cruz Alli (UPN) a la presidencia de aquella Comunidad mediante el mecanismo automático contemplado en la LORAFNA. Un directo competidor del PNV por el voto nacionalista en Navarra (EA), veía así impedido su acceso al Gobierno foral.

e) El siguiente episodio, en este proceso de transformación del sistema vasco de partidos, consistió en el cese de los tres Consejeros de EA miembros del Gabinete Ardanza. De este modo EA era condenada al ostracismo institucional y, al menos a primera vista, resultaba debilitada para hacer frente a futuros compromisos electorales. El argumento utilizado para justificar dicho cese -al que ya nos hemos referido en el anterior epígrafe- nada tenía que ver con la dirección política gubernamental.

La expulsión de EA del Gobierno vino acompañada por la agudización - después del período estival- de las desavenencias en el seno de EE. Con motivo de la crisis gubernamental los dos sectores de EE se dividieron en el diagnóstico y en la posible postura a adoptar. El sector oficial (“Renovación Democrática”) apoyó al Lehendakari; el sector crítico (“Auñamendi”) tomó postura contra la expulsión de EA del Gobierno, dimitiendo el Consejero de Trabajo y miembro de esa corriente M. Auzmendi. En la actualidad los apoyos parlamentarios de la dirección de EE se reducen a un solo escaño (cuyo titular se encuentra integrado en el Grupo Mixto), los otros cinco electos en las listas de dicho partido han sido expulsados del mismo y han debido cambiar, por imposición de la Mesa de la Cámara, el nombre del grupo parlamentario, pasando a denominarse Euskal Ezkerra (EUE).

## **5. El Gobierno Ardanza IV: el tripartito PNV-PSOE-EE**

Tres semanas después de consumada la ruptura del Ejecutivo nacionalista el PNV y el PSOE llegaban, en un plazo de tiempo récord, a un acuerdo para formar un nuevo Gobierno. Mientras tanto se consumaba la ruptura de EE.

El presupuesto de partida para la negociación era la continuidad de los dos anteriores socios gubernamentales (PNV y parte de EE), y si en esta ocasión los contenidos programáticos del pacto no supusieron, a lo que parece, un obstáculo relevante, el reparto de carteras se vio también facilitado -a pesar de los deseos de los socialistas- por el hecho consumado de la presencia de ocho Consejeros del PNV (además del Lehendakari) y uno de EE. Las Consejerías asumidas por el PSOE se corresponden con las tres dejadas vacantes por EA, la del Consejero de Trabajo y una quinta resultado de la remodelación interna de algunos Departamentos gubernamentales.

El actual Gabinete es el primer Gobierno mayoritario desde la constitución de la Comunidad Autónoma: sus 39 votos en el Parlamento (22 del PNV, 16 del PSOE y 1 de EE) le otorgan una garantía de estabilidad (parlamentaria) de la que hasta ahora no

había dispuesto ningún otro Ejecutivo (si no hubiera sido por la ausencia de HB de la Asamblea Legislativa). El reparto departamental favorece claramente a EE, que con un solo parlamentario ocupa una Consejería y, en menor medida, al PNV (56% de los escaños de la coalición, 60% de los puestos en el Gobierno), en detrimento del PSOE (para el que la relación es de 41% y 33%, respectivamente).

La existencia de dos Vicepresidentes, otra de las novedades en los Gobiernos del País vasco, parece definir, y no sólo por identificación política, los contornos de dos grandes áreas de actuación ejecutiva (la económico-industrial y la social), cada una de las cuales se confía a uno de los principales socios, con lo que, a la postre, no pueden dejar de destacarse los riesgos de compartimentación que esta situación puede provocar tal y como sucediera en el anterior pacto PNV-PSOE (aunque tampoco puede desconocerse que la posición de este último partido se encuentra en la actualidad, por razones obvias, más debilitada).

El Vicepresidente primero (PNV) lo es de Asuntos Económicos e Industria, y corresponden a dicho partido Consejerías como las de Hacienda, Transportes y Obras Públicas, Agricultura y Pesca e Industria y Energía; además, el PNV mantiene los Departamentos horizontales (como Presidencia e Interior) de los que depende el funcionamiento ordinario de la Administración vasca. El Vicepresidente segundo (PSOE) lo es de Asuntos Sociales y Educación, dependiendo de los socialistas carteras como Trabajo y Seguridad Social, Urbanismo y Vivienda, Educación y Comercio y Consumo.

La presencia de EE en el Gabinete, después de reconvertir la anterior Consejería de Urbanismo y Medio Ambiente en Economía y Medio Ambiente (y por eso mismo privarla de la mayor parte de su capacidad presupuestaria y contenido político), sólo puede explicarse como un premio político por parte del Lehendakari a la fidelidad presidencial demostrada por la dirección de EE en los momentos de la expulsión de los Consejeros de EA del anterior Gabinete. Nótese que el único escaño de EE no es necesario para garantizar la mayoría parlamentaria gubernamental (la suma de los votos del PNV y del PSOE es suficiente a esos efectos).

Tras la toma de posesión de los nuevos Consejeros, el día 4 de octubre de 1991, el Lehendakari sometió a una cuestión de confianza en el Parlamento el programa del tripartito PNV-PSOE-EE. Dicha cuestión de confianza (la primera en la historia de la Comunidad Autónoma) resultó aprobada al obtener 36 votos a favor y 23 contra.

Aunque es todavía demasiado pronto para proceder a valoraciones sobre el funcionamiento del nuevo Gobierno puede afirmarse que, en buena medida, tienden a reproducirse en el seno del mismo los problemas característicos de cualquier Ejecutivo de coalición tal y como se manifestaron en las dos experiencias anteriores que ha conocido la Comunidad Autónoma. Los enfrentamientos entre los dos socios



principales (EE tiende a comportarse como un verdadero convidado de piedra) han sido ya numerosos. Así, por ejemplo, a propósito del nombramiento de un Viceconsejero socialista -presuntamente implicado en un escándalo con motivo de unas oposiciones al Servicio Vasco de Salud durante el bipartito PNV-PSOE- que los nacionalistas se negaban a aceptar; en la polémica -que dura ya varios años- sobre la integración de las ikastolas en la escuela pública vasca; las posturas discrepantes sobre la creación del Banco Público vasco; el debate sobre la transferencia del régimen económico de la Seguridad Social, y el diverso criterio de los dos partidos sobre la reivindicación de las competencias pendientes al Gobierno del Estado (reivindicación que, de acuerdo con las noticias publicadas en la prensa, estaría dispuesto a llevar adelante el “sector nacionalista” del Ejecutivo)

## **6. Características del sistema de partidos e incógnitas sobre su evolución**

a) El sistema sigue siendo claramente multipartidista, con siete fuerzas en presencia, lo que trae como secuela obligada una fragmentación que puede considerarse entre las más elevadas de Europa (superior al 0,80).

b) La definición del sistema como pluralista polarizado se acentúa en la medida en que existe una incompatibilidad absoluta entre los extremos del continuum (UA y HB).

c) Las opciones nacionalistas siguen representando un 65% de los votos, aproximadamente, frente a un 35% de las no nacionalistas. Sin embargo se ha detectado en las últimas elecciones un descenso del nacionalismo en sufragios y en porcentaje sobre el total del censo, así como un descenso porcentual sobre los votos emitidos. En efecto, en 1986 el voto nacionalista representaba un 47% del censo electoral, mientras que en las últimas elecciones al Parlamento vasco rondaba en torno al 39%. Casi ocho puntos de pérdida. Las opciones no nacionalistas, por su parte, pierden algo en número total de votos y en relación al porcentaje total del censo, pero ganan más de dos puntos sobre el conjunto de los votos emitidos.

d) La apuntada reducción del espacio del nacionalismo ha provocado un enconamiento en las posturas de las cuatro fuerzas políticas que se disputan ese electorado. Muchos de los recientes acontecimientos de la política vasca encuentran explicación en ese dato. El PNV sigue manteniendo la mayoría relativa de escaños (22), pero el resto de las opciones nacionalistas aglutinan a 28 parlamentarios. El PNV, sin embargo, mediante una inteligente política de pactos lidera la práctica totalidad de las instituciones vascas (el Gobierno, las tres Diputaciones Forales y dos de los Ayuntamientos de las capitales de provincia de la Comunidad Autónoma).

e) Las incógnitas se acumulan a la hora de precisar la posible recomposición del espacio nacionalista a nivel de partidos políticos. La escisión de EE puede

resolverse en una convergencia entre el sector "Auñamendi" y EA, por un lado, y los miembros de "Renovación Democrática" y el PSE-PSOE (o, menos probablemente, IU), por otro. La apuesta en solitario supondría serias dificultades para cualquiera de los dos sectores a la hora de superar la barrera electoral del 5% en las próximas elecciones autonómicas.

Incógnita no menor es la representada por el mundo de HB. Se viene insistiendo en los últimos meses en que "algo se mueve en HB". También se viene detectando una mayor participación institucional -hasta el extremo de que en el Parlamento Foral de Navarra y en la Juntas Generales de Gipuzkoa, en las que tiene la llave para la formación de mayorías estables, parece ya consolidada-, pero todavía es pronto para definir una línea clara de evolución. Se observa un cierto titubeo y no menores contradicciones en el seno de la coalición. La apuesta por la institucionalización pasa por el fin del terrorismo o el desmarque -poco probable o, mejor, inimaginable- de HB de la estrategia de ETA. En cualquier caso, en el interior de Herri Batasuna conviven distintas familias ideológicas cuya única nota común es el nacionalismo radical. Nada invita a pensar que no se produzcan, a corto o medio plazo, disensiones en el seno de esta formación (como de hecho ya se han producido a título individual).

f) El espacio no nacionalista también ha sufrido algunos cambios de interés. Por un lado, el PSOE ha visto cómo era resituado en su peso específico (200.000 votos y el 20% de los votantes). Su pérdida de escaños y de sufragios se explica, parcialmente, por el resurgir del Partido Popular en los últimos comicios autonómicos (más de 80.000 votos y seis escaños). Y, por último, emerge con fuerza el fenómeno de Unidad Alavesa, que se aprovecha de las ventajas que ofrece el desigual sistema de representación de la Comunidad Autónoma para obtener una representación excesiva (tres escaños) en relación con el número de votos (poco más de catorce mil). Ya lo advirtió tempranamente Mancisidor, quien en un certero diagnóstico afirmó: "Este sistema puede acabar alentando todo tipo de 'maniobras electorales'... para ello parece que la única condición necesaria a cumplir será la de enarbolar reivindicaciones localistas que incidan en lo específicamente alavés, deslizándose por la senda de los agravios comparativos, que es una dinámica con gran poder de contagio".

g) Por último, la territorialización del sistema de partidos que se había iniciado en 1986 se intensifica en alguna medida. Se puede afirmar inclusive que se empiezan a perfilar distintos subsistemas provinciales de partidos políticos, con el agravante de la potencial desarticulación del sistema matriz. En Álava, la inestabilidad del sistema de partidos es la nota dominante: se recupera el PNV, cae en picado EA (ambas cuestiones por el "efecto Cuerda"), e irrumpe con fuerza UA. Gipuzkoa ofrece un aspecto singular: HB como primera fuerza política, seguida muy de cerca por tres formaciones (EA, PSOE y PNV). Mientras que en Vizcaya sigue manteniéndose el predominio evidente del PNV. De qué manera o en que medida influirá esta

territorialización del sistema de partidos sobre el futuro inmediato es, también, una relevante incógnita.

## BIBLIOGRAFIA

- COLOMER, J. M.: El arte de la manipulación política. Barcelona, 1990.
- CORCUERA, J.: "El sistema de partidos", Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco, tomo III. Oñati, 1991.
- GARCIA HERRERA, M. A.: "El Gobierno Vasco", Revista de Estudios Políticos, núms. 46-47, 1985.
- JIMENEZ ASENSIO, R.: "Administración y empleo público en la Comunidad Autónoma del País Vasco: un balance" (en especial, Addenda), Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco, tomo III. Oñati, 1991.
- LLERA RAMO, F. J.: "El sistema de partidos en la Comunidad Autónoma del País Vasco", Revista de Estudios Políticos, núms. 46-47. 1985.
- "Continuidad y cambio en el sistema de partidos vasco: 1977-1987", Revista de estudios Políticos, núm. 59. 1988.
- NICOLAS MUÑIZ, J.: "Programa político y legislativo del Gobierno. Pactos de coalición y contratos de legislatura", Documentación Administrativa núm. 188. 1980.
- MANCISIDOR ARTARAZ, E.: "Sistema electoral y partidos políticos en el Estatuto de Autonomía del País Vasco", Jornadas Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco, vol. I. Oñati, 1983.
- "El sistema electoral de la Comunidad Autónoma Vasca (Ley 28/1983, de 25 de noviembre, de Elecciones al Parlamento Vasco)", Revista de Estudios Políticos, núms. 46-47. 1985.
- MONTERO, J. R.: "Parlamento, estabilidad política y estabilidad gubernamental: una recapitulación", Revista de las Cortes Generales, núm. 4. Madrid, 1985.
- SAIZ ARNAIZ, A.: La forma de gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca. Oñati, 1988.
- "El Gobierno vasco: praxis de diez años de actuación", Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco, vol. III. Oñati, 1991.
- SARTORI, G.: Partidos y sistemas de partidos. Madrid, 1980.
- VON BEYME, K.: Los partidos políticos en las democracias occidentales. Madrid, 1986.