

FRENAZO AL TREN DE ESTELLA

Las elecciones vascas de 1999

FRANCISCO J. LLERA

La constitución por sexta vez de las corporaciones locales democráticas el pasado 3 de julio se ha caracterizado en Euskadi por la eclosión del pluralismo, la provisionalidad y una normalidad relativa, al obtener las alcaldías las listas más votadas¹, aún en minoría, con las únicas excepciones de Elorrio en Vizcaya y Ribera Baja en Álava y los incidentes de los plenos de San Sebastián, Éibar y Rentería, en los que los ediles del PSE-EE y el PP tuvieron que soportar, una vez más, las muestras de intolerancia de los seguidores de Euskal Herritarrok (EH). Esta normalidad relativa de la elección generalizada de la lista más votada fue posible gracias al pacto de no agresión o al apoyo tácito entre los grandes partidos para mantener el *statu quo* hasta que sean posibles los pactos de gobernabilidad, sobre todo, en los grandes municipios² y en las diputaciones forales.

Desde el adelanto de las elecciones autonómicas de 1986, por la ruptura del PNV, al acercarse en menos de un año a las elecciones locales y forales han convertido a estas elecciones en una especie de segunda vuelta de las autonómicas, consolidando o debilitando la fórmula de Gobierno adoptada tras estas últimas. A esto se añaden, además, la importancia adquirida por los gobiernos forales³, sobre todo para el



nacionalismo, y el peso demográfico⁴ y político de las grandes poblaciones, junto con la cada vez más compleja gobernabilidad necesitada de fórmulas de coalición en todos los ámbitos institucionales. Así, pues, al carácter de segundo orden que ya tenían añaden desde entonces el de segunda vuelta que han ido adquiriendo y que se convierte en más relevante en la medida en que son más competitivas o la política de alianzas, con la posibilidad de coaliciones alternativas, se convierte en el centro del debate político.

En esta ocasión las elecciones locales y forales del 13 de junio se producían en una especie de campaña electoral prorrogada desde las elecciones autonómicas del otoño y bajo los efectos directos de la

cristalización política del frente nacionalista, fruto de los acuerdos de Estella⁵ (o Lizarra-Garazi) y de la tregua de ETA, especialmente tras el apoyo de EH a la investidura de Ibarretxe, el sostenimiento del Gobierno minoritario PNV/EA, la constitución de la llamada Asamblea de Municipios Vascos y la larga gestación del acuerdo de legislatura por el que EH asegura la mayoría a la coalición PNV/EA en el Parlamento vasco.

En pocas ocasiones la nueva mayoría, constituida en frente nacionalista, tenía que revalidarse con tanta evidencia en unas elecciones convertidas en un test para comprobar su fortaleza, el apoyo ciudadano y su capacidad para homogeneizar la complejidad territorial y demográfica del país. Además, el frentismo, cuestión central en el debate político desde la campaña electoral autonómica, junto con la radicalización nacionalista, el sometimiento del PNV a la estrategia de ETA-EH, eran ahora una realidad política palpable, que alimentaban el discurso político de las opciones autonomistas. Por otro lado, los pasos y los gestos en la política de pacificación, las acusaciones al inmovilismo gubernamental del PP, sobre todo en la política penitenciaria, o al seguidismo socialista, así como a la cerrazón y fetichismo constitucionalista de ambos, por parte nacionalista, trataban de visualizar la existencia de otro frente antinacionalista. Para unos, la clave de la pacificación y la normalización política del país estaba en los acuerdos de Estella, mientras que para los otros seguía estando en los pactos de Ajouria-Enea. Para todos, se trataba de mantener la tensión política, en la que, en todo

¹ 106 para el PNV, 44 para EH, 34 para la coalición PNV/EA, 14 para el PSE-EE, 11 para EA, 9 para el PP y otras 29 independientes. El Ayuntamiento de Asparrena no se constituyó por falta de quórum y en los de Albistur y Gaintza no se presentaron candidatos.

² En el 62% de los municipios no son necesarios los pactos por haberse obtenido mayorías absolutas, pero en los 96 más importantes, que aglutinan a más del 80% de la población vasca, si son necesarios los pactos para asegurar mayorías estables.

³ Los vascos eligen por sufragio directo las Juntas Generales de cada provincia o territorio histórico, que, a su vez, son las encargadas de formar el gobierno de cada Diputación Foral, como si se tratase de una elección autonómica dentro del propio País Vasco.

⁴ Las tres capitales vascas suponen el 36% de toda la población vasca (el 76% en Álava), a las que se les añaden otras seis poblaciones (del Gran Bilbao e Irún) mayores de 40.000 habitantes con otro 18% (el 29% en Vizcaya) y otras 36 mayores de 9.000 habitantes con otro 29% (el 48% en Guipúzcoa).

⁵ Recuérdese que los dos ejes programáticos o reivindicativos de esta nueva alianza política de los nacionalistas son el reconocimiento de la territorialidad de Euskal Herria y el llamado ámbito vasco de decisión.

caso, la iniciativa la tenían, respectivamente, EH y el partido del Gobierno de Madrid, que, en la recta final de la campaña electoral, nos sorprenden a todos con la filtración del diálogo ETA-Gobierno.

En este contexto de la competencia partidista irrumpe como novedad la coalición gubernamental PNV/EA, convertida en coalición electoral para las instituciones forales y más de sesenta municipios (entre los que están las tres capitales y los más importantes); tenía que hacer frente a las reticencias recíprocas internas sin haber logrado suturar del todo la herida de la ruptura, al tiempo que era una muestra de debilidad política de ambos socios ante el empuje de sus competidores directos: EH en Guipúzcoa y en poblaciones intermedias; el PP en Álava y en las capitales; y, en menor medida, el PSE-EE en San Sebastián y en las poblaciones industriales.

Finalmente, la fuerte competitividad bipartidista PP-PSOE, aunque sea en unas elecciones de segundo orden, se ve reforzada en estas elecciones por la simultaneidad de las elecciones europeas con las locales y autonómicas, lo que no deja de tener un impacto directo sobre la campaña electoral vasca.

1. Alta movilización electoral: elecciones con morbo

Las elecciones de segundo orden suelen caracterizarse por su menor efecto movilizador, debido al menor interés político que concitan y su más baja tensión competitiva. Así sucede en el País Vasco con las elecciones autonómicas y con las locales y forales o las europeas si nos atenemos a los promedios de participación, que se sitúan en el 64,7% de las primeras, el 63,4% de las segundas y el 59,7% de las terceras frente al 71,4% de las legislativas.

Estas elecciones, sin haber roto con esta pauta general, se sitúan en un ciclo de

mayor participación iniciado el año 1996 y, aunque rebajan en cinco puntos la extraordinaria participación de las autonómicas del otoño, su 65%, aproximadamente, las coloca en la segunda posición de la serie tras las locales/forales y europeas también de 1987, en las que se superó ligeramente el 32% de abstención, en un ciclo, igualmente, de alta movilización tras la crisis nacionalista de 1986.

Por otra parte, desde los años ochenta en casi todas las elecciones (las únicas excepciones son las legislativas de 1982 y las europeas de 1989), y de forma creciente sobre todo en la década de los noventa, la participación electoral se sitúa en el País Vasco por debajo de la media española, que alcanza más de seis puntos en el último ciclo iniciado en 1993. Sin embargo, el 65% de estas elecciones ha roto esta pauta general, superando en un punto la participación media española.

En el propio interior del país se producen diferencias de participación, volviendo a ser las grandes poblaciones las más abstencionistas. Así: Bilbao, con algo menos del 61%, se sitúa más de cuatro puntos por debajo de la media provincial de Vizcaya en las elecciones forales (65,1%); Vitoria, con el 61,9%, rebaja en casi tres puntos la media foral alavesa (64,4%); mientras que San Sebastián, con la participación más alta de las capitales (62,7%), se sitúa también a más de tres puntos de su media provincial (65,9%). Vuelven a ser las poblaciones menores, sobre todo de Guipúzcoa y Vizcaya, por la alta competitividad intranacionalista, las más movilizadas, a pesar de que en esta ocasión las diferencias han sido relativamente menores por la importante movilización electoral de las opciones autonomistas en las grandes poblaciones. Se trataba, por tanto, de unas elecciones abiertas, con el morbo de saber cuál de las tres opciones (PNV/EA, PP o PSE-EE) ganaba en las grandes poblaciones o las instituciones fo-

rales de Álava o, por el contrario, cuál de las opciones nacionalistas lo hacía en las pequeñas y medianas poblaciones o en las instituciones forales guipuzcoanas.

2. Triple contienda con muchas arenas políticas

Estas elecciones con tres urnas se han producido tras una campaña electoral que ha sido también triple, aunque en el mismo tiempo político. En las elecciones europeas competían en Euskadi cinco opciones relevantes (tres nacionales y dos nacionalistas), pero en Euskadi, como en España, lo relevante era la pugna bipartidista PP-PSOE, que contaba con dos mujeres vascas (o con ascendencia vasca) como cabezas de lista. En las elecciones forales se hacía plenamente realidad el carácter de segunda vuelta de las elecciones autonómicas, la alternancia entre bloques o entre los cuatro grandes partidos, la reelección de los tres diputados generales y la ratificación de sus políticas y alianzas. Finalmente, la arena local era múltiple, como lo es la variedad demográfica y social de nuestros asentamientos humanos, que producen escenarios de competitividad política muy diversos y en los que cuenta de forma muy especial el papel de los alcaldes y líderes locales, así como la distinta implantación territorial de los partidos.

En la tabla 1 mostramos el diverso apoyo electoral obtenido por los partidos vascos en esta triple contienda. De ella se deducen algunos datos de interés que vamos a subrayar. La coalición PNV/EA (sumados los votos que obtienen por separado), además de ganar las tres elecciones con alrededor del 34% de los votos válidos, obtiene sus mejores resultados en la arena foral y la peor en la europea, oscilando sus apoyos entre uno y otro extremo en unos 12.000 votos (un 3% de su electorado).

Por otra parte, EH se hace con la segunda posición electoral con cerca del

20% de los votos válidos y se convierte en la fuerza más homogénea en las tres arenas con una oscilación mínima de unos 3.000 votos (algo más de un 1% de su electorado) entre su mínimo de las elecciones europeas y el máximo de las locales/forales. El PP, con alrededor del 19% de los votos válidos, es, por el contrario, la opción con una oscilación máxima de 24.000 votos (alrededor de un 11% de su electorado) entre su máximo de las europeas y su mínimo de las locales. El PSE-EE, con algo menos del 19% de los votos válidos, experimenta una oscilación mucho menor, de unos 12.000 votos (algo más del 5% de su electorado), entre su máximo también de las europeas y el mínimo de las forales. Finalmente, IU, con algo más del 4% de los votos válidos, sufre una oscilación relativa máxima de 8.000 votos (el 15% de su electorado) entre su máximo de las elecciones forales y su mínimo de las europeas.

Las pautas que se confirman son éstas: en primer lugar, que los nacionalistas obtienen su mejor resultado a nivel foral y local, por su mejor implantación territorial y su identificación con las instituciones tradicionales, además de su gestión al frente de ellas; en segundo lugar, que los dos grandes partidos estatales consiguen sus máximos apoyos en las elecciones europeas, gracias tanto a los apoyos recibidos de votantes de IU y UA como de votantes nacionalistas, en las otras dos urnas; en tercer lugar, las opciones de la derecha obtienen su peor resultado relativo en las elecciones locales.

Los 60.000 votantes volátiles o escindidos entre las distintas opciones políticas en la triple contienda (aproximadamente, el 6% de los votos válidos) se producen más entre los partidos de ámbito estatal y UA (40.000) que entre los nacionalistas (20.000) y entre los de derecha (40.000) que entre los de izquierda (20.000).

3. Pluralismo de geometría variable

Como no podía ser de otro modo, las elecciones han confirmado, en lo fundamental, el mismo pluralismo y la misma correlación de fuerzas que ya se había expresado en las autonómicas del otoño. Es ésta otra pauta casi constante en las elecciones locales y forales vascas por su carácter de segunda vuelta, en la que no suele haber sobresaltos. Sin embargo, por esta misma razón cualquier pequeño cambio puede ser altamente significativo. En la tabla 2 mostramos la evolución electoral desde las elecciones forales de 1995 hasta estas últimas, por ser las más homogéneas y comparables en clave interna.

TABLA 1: RESULTADOS OBTENIDOS POR LOS PRINCIPALES PARTIDOS VASCOS EN LAS ELECCIONES LOCALES, FORALES Y EUROPEAS DEL 13-J DE 1999

	Locales	Forales	Europeas*
PNV/EA	397.529 (34,2)	402.089 (34,6)	390.852 (33,9)
EH	228.150 (19,6)	228.847 (19,7)	225.088 (19,5)
PP	203.416 (17,5)	220.633 (19,0)	227.841 (19,8)
PSE-EE	218.548 (18,8)	212.249 (18,3)	224.695 (19,5)
IU	51.118 (4,4)	53.563 (4,6)	45.537 (4,0)
UA	9.719 (0,8)	9.438 (0,8)	

* Hay 18.619 votos a otras 31 candidaturas, todas ellas por debajo del 0,5%.

*Elaboración propia a partir de los datos provisionales de los primeros recuentos.
Fuente: Diputaciones forales y Ministerio del Interior.*

Las opciones nacionalistas, con alrededor de 631.000 votos, mantienen su predominio (alrededor del 54% de los votos válidos) en el conjunto del país, más acusado en Guipúzcoa (62%) y Vizcaya (53%), mientras que lo pierden en Álava (43%), tras retroceder un punto desde hace cuatro años (13.000 votos menos) y subir unas décimas desde octubre pasado, a pesar de que se les desmovilizan 52.000 votantes. La coalición PNV/EA, con sus 402.000 votos y algo menos del 35%, se alza con la primera posición en el conjunto y en las provincias de Vizcaya (36,6%) y Guipúzcoa (34,2%), mientras que la pierde por menos de 400 votos (29%) ante el PP en Álava. Su retroceso de casi cinco puntos desde hace cuatro años (34.000 menos), y algo menos de dos desde octubre (56.000 votantes menos, que suponen un 12% del total de los votos obtenidos y que es el doble de la caída de la participación electoral desde entonces), es exactamente el incremento experimentado por EH en ambos casos, lo que apunta a una reestructuración interna en el espacio nacionalista.

EH alcanza su máximo histórico, con sus 229.000 votos y algo menos del 20% de los votos válidos (entre el 28% de Guipúzcoa, que la convertiría en la primera fuerza política de no ser por la coalición PNV/EA, y el 14% de Álava), y se sitúa en la segunda posición en el conjunto y en Guipúzcoa, mientras que en Álava y Vizcaya pasa a la cuarta, siendo la única fuerza política que gana votos, tanto desde 1995 (68.000 más) como desde las autonómicas de octubre (4.800 más).

Los partidos autonomistas, con sus 496.000 votos (incluidos IU y UA), mantienen, sin embargo, el peso relativo de hace cuatro años (21.000 votos más) y retroceden ligeramente respecto de las autonómicas (se desmovilizan 71.000 votantes). El PP, con 221.000 votos y el 19% (entre el 29% alavés y el 14% guipuzcoano), ocupa el segundo puesto en el país a muy corta distancia de EH, si bien es la primera fuer-

za de Álava, la segunda de Vizcaya y la cuarta de Guipúzcoa, tras avanzar algo más de cuatro puntos desde hace cuatro años (48.000 más), sobre todo en Álava casi en exclusiva a costa de UA, pero retrocede casi uno desde octubre (31.000 menos). El PSE-EE, con sus 212.000, se sitúa a muy corta distancia (siete décimas) en la cuarta posición en el conjunto del país, pero en la tercera en todas las provincias, con un peso relativo muy homogéneo (desde el 17% de Álava al 18,9% de Vizcaya), después de avanzar casi dos puntos desde hace cuatro años (26.000 más) y casi otro punto desde octubre (8.000 menos), a costa del retroceso de IU, del que, sin embargo, solo aprovecharía una parte. IU, con 53.000 votos, vuelve a hundirse un poco más, llegando a perder más del 40% de su electorado de hace cuatro años (37.000 menos) y otro punto desde octubre (18.000 menos), quedándose por debajo del 5% en el conjunto del país (entre el 3,6% de Guipúzcoa y el 5,3% de Vizcaya). Finalmente, UA, con sus 9.000 votos, pierde el 60% de su electorado de hace cuatro años (14.000 menos) y el 40% del de octubre (6.000 menos) en favor del PP, quedándose en la quinta posición en Álava, con el 6,2% de los votos.

Las fuerzas de derecha, con 632.000 votos y el 54,4% de los votos válidos, vuelven a imponerse en todo el país (con la única excepción del empate guipuzcoano), tras retroceder cuatro puntos desde hace cuatro años (20.000 menos) y algo más desde octubre (102.000 menos), siendo claramente hegemónica la derecha nacionalista. Por su parte, las fuerzas de izquierda, con su cerca de medio millón de votos y algo menos del 43% de los votos, mejoran su posición relativa en tres puntos desde hace cuatro años (60.000 más) y otros dos puntos desde octubre (21.000 menos), con una gran fragmentación entre socialistas y *abertzales*, imponiéndose los primeros en Álava y Vizcaya y los segundos en Guipúzcoa, mientras que IU queda relegada a una posición subordinada.

TABLA 2: RESULTADOS ELECTORALES EN EUSKADI ENTRE 1995 Y 1999

	F-1995		L-1996		A-1998		F-1999*	
	Votos	% vv	Votos	%vv	Votos	% vv	Votos	% vv
PNV	315.621	28,4	315.793	25,0	350.322	27,6	-	-
EA	120.960	10,9	103.628	8,2	108.635	8,6	-	-
PNV/EA	436.581	39,3	419.421	33,2	458.957	36,2	402.089	34,6
PP	171.973	15,5	231.284	18,3	251.743	19,9	220.633	19,0
EH (HB)	160.552	14,4	154.853	12,3	224.001	17,7	228.847	19,7
PSE-EE	185.972	16,7	298.473	23,7	220.052	17,4	212.249	18,3
IU	90.434	8,1	116.133	9,2	71.064	5,6	53.563	4,6
UA	23.442	2,1	-	-	15.738	1,2	9.438	0,8
Otros	23.034	2,0	21.558	1,7	9.010	0,7	10.421	0,9
Nacion.	617.516	55,5	581.438	46,1	682.958	53,9	630.936	54,3
Estats.	474.472	42,7	649.584	51,5	567.607	44,8	495.883	42,7
Izquierda	439.609	39,5	577.946	45,8	515.981	40,6	494.659	42,6
Derecha	652.379	58,7	663.773	52,6	734.584	58,0	632.160	54,4
Censo	1.756.535		1.777.108		1.821.457		1.809.009	
Vots.	1.122.630	63,9	1.270.078	71,5	1.275.008	70,0	1.175.856	65,0

(* Para 1999, datos provisionales de los primeros recuentos de las diputaciones forales.

Elaboración propia a partir de los datos oficiales de la Junta Electoral.

TABLA 3: COMPOSICIÓN DE LAS INSTITUCIONES FORALES VASCAS EN 1995 Y 1999

	Álava		Guipúzcoa		Vizcaya	
	1995	1999	1995	1999	1995	1999
PNV	15	-	12	-	20	-
EA	4	-	10	-	1	-
PNV/EA	(19)	16	(22)	19	(21)	21
HB/EH	4	6	11	14	5	9
PP	9	16	7	8	9	10
PSE-EE	7	9	9	10	10	10
IU	3	2	2	-	4	1
UA	9	2	-	-	-	-
ICV	-	-	-	-	2	-
TOTAL	51	51	51	51	51	51

Elaboración propia. Fuente: Electos proclamados por las juntas electorales.

Además de la estabilidad relativa y la escasa volatilidad que muestran los resultados electorales forales vascos, hay otra pauta que se acentúa en estas elecciones y que merece la pena resaltar: el retroceso generalizado de las opciones menores y la simplificación progresiva del mapa electoral, que camina a pasos agigantados a su reducción a cuatro fuerzas políticas (PNV/EA, PP, PSE-EE y EH), tal como se ha concretado ya en el Ayuntamiento de San Sebastián y en las Juntas Generales de Guipúzcoa. Al mismo tiempo, estas elecciones suponen el principio del final de EA como opción competitiva, así como la comprobación, una vez más, de que en política uno más uno no suman dos necesariamente, ya que a unos les habrá parecido demasiado radical la combinación y a otros habrán encontrado que para radical es más útil EH, sin descartar otras motivaciones más emocionales.

4. El poder foral: las claves estaban en Álava y Guipúzcoa

Ya hemos dicho que no se puede entender la coalición PNV/EA si no es en clave de mantener el control de los gobiernos forales frente a la amenaza del PP en Álava y de EH en Guipúzcoa. Como muestra la tabla 3, la coalición PNV/EA mantiene su posición dominante (de 62 junteros hace cuatro años a los 56 actuales), sobre todo en Vizcaya y Guipúzcoa, pero la pierde en Álava, cediendo en conjunto un 10% de su representación foral en Álava y Guipúzcoa y, lo que es más importante, la diputación más solvente financieramente. El gran cambio se produce, por tanto, en Álava, donde el PP se alza con la primera posición, tras empatar con la coalición PNV/EA y pasar de 9 a 16 escaños, que son los que cede UA, al tiempo que el PSE-EE, en la tercera posición, y EH, en la cuarta, suben dos escaños, respectiva-

mente, a costa de los tres cedidos por PNV/EA y el que pierde IU.

En Guipúzcoa el panorama se simplifica mucho más: la coalición PNV/EA vuelve a ganar tras ceder tres escaños a EH, que mantiene la segunda posición, mientras que el PSE-EE y PP, en tercera y cuarta posición, suben un escaño cada uno a costa de la desaparición de IU de las Juntas Generales.

Es en Vizcaya donde la coalición PNV/EA obtiene una posición más sólida tras repetir resultado (21 escaños), mientras que el PP y el PPSE-EE empatan en la segunda posición con 10 escaños, tras ganar uno el primero y mantenerse estable el segundo. Por su parte, EH experimenta un notable incremento al pasar de cinco a nueve escaños, gracias a los tres que pierde IU (se queda con uno) y a la desaparición de la efímera candidatura personalista del ex *peneuvista* alcalde de Bilbao José María Gorordo (tenía 2 escaños), con lo que las juntas generales de Vizcaya casi experimentan la misma simplificación a cuatro que las guipuzcoanas.

Un dato nada desdeñable es la evolución producida en el reparto del poder foral desde las últimas elecciones autonómicas de octubre si comparamos la extrapolación foral de aquellos resultados con los efectivamente producidos. De tal comparación se deduce: en primer lugar, que el PP habría mejorado sus resultados en dos escaños a costa de UA en Álava; en segundo lugar, que EH habría obtenido el mismo rédito en Vizcaya a costa del PNV/EA e IU; y en tercer lugar, que en Guipúzcoa el beneficiario en la misma proporción habría sido el PSE-EE a costa también del PNV/EA e IU.

Como es sabido, tras las últimas elecciones forales de 1995 las tres diputaciones forales fueron encabezadas por el PNV con gobiernos de coalición PNV/PSE-EE/EA, como en el gobierno autónomo. Si en Vizcaya y Guipúzcoa la coalición ha funcionado toda la legislatura y sigue hoy como gobiernos en funciones, en Álava (y en el Ayuntamiento de Vitoria) quebró en el verano de 1997, quedando la coalición PNV/EA en minoría y gobernando gracias al apoyo del PP (en el Ayuntamiento gobernó el PNV en coalición con UA). Si hoy se repitiese el esquema ya tradicional de intentar extender a todas las instituciones, sobre todo forales, la misma geometría coalicional, la mayoría nacionalista, con el PNV/EA a la cabeza, podría gobernar en minoría con el apoyo de EH o, incluso, en coalición con ellos en las diputaciones de Guipúzcoa

TABLA 4: LA ESTRUCTURA MUNICIPAL VASCA

Tamaño		Álava (%)	Guipúzcoa (%)	Vizcaya (%)	CAV (%)
Capitales	Nº muns.	1 (2)	1 (1,1)	1(0,9)	3 (1,2)
	Población	216.527 (76)	178.229 (26,3)	358.467 (31,5)	753.223 (35,9)
	Concejals.	27 (6,6)	27 (2,9)	29 (2,4)	83 (3,3)
> 45.000	Nº muns.	—	1 (1,1)	5 (4,5)	6 (2,4)
	Población	—	55.196 (8,2)	332.190 (29,2)	387.386 (18,5)
	Concejals.	—	25 (2,7)	117 (9,8)	142 (5,6)
> 9.000	Nº muns.	2 (3,9)	20 (22,7)	14 (12,6)	36 (14,4)
	Población	29.447 (10,3)	324.102 (47,9)	260.260 (22,8)	613.809 (29,2)
	Concejals.	30 (7,3)	340 (36,3)	254 (21,2)	624 (24,6)
< 9.000	Nº muns.	48 (94,1)	66 (75)	91 (82)	205 (82)
	Población	38.621 (13,7)	118.912 (17,6)	186.677 (16,4)	344.210 (16,4)
	Concejals.	352 (86,1)	544 (58,1)	795 (66,6)	1.691 (66,6)
TOTALES	Nº muns	51	88	111	250
	Población	284.595	676.439	1.137.594	2.098.628
	Concejls.	409	936	1.195	2.540

Elaboración propia. Fuente: Diputaciones forales y Población de Derecho al 1-1-1998, según EUSTAT.

(33 de 51) y Vizcaya (30 de 51), pero no en Álava, donde ni el frente de Lizarra (con IU incluida) supera los 24 escaños. Por el contrario, la fórmula alternativa del llamado frente constitucionalista o autonomista sólo podría ser válida para gobernar Álava con un gobierno de coalición encabezado por el PP, ya sea en solitario o en coalición o con apoyo parlamentario de UA y PSE-EE, que sumarían 27 de los 51 escaños.

Queda, sin embargo, la alternativa de la continuidad recompuesta, que es volver a la fórmula de la coalición mixta PNV/EA/PSE-EE, que obtendría mayorías sólidas en Vizcaya (31 escaños) y Guipúzcoa (28 escaños), mientras que en Álava sus 25 escaños, aun no siendo mayoritarios, serían suficientes para gobernar, sin descartarse otras fórmulas que necesitarían el concurso de una tercera fuerza, que podría ser IU como en Bilbao. Esta es ahora la fórmula preferida por la alianza PNV/EA para no perder el poder foral alavés. Finalmente, tampoco hay que descartar gobiernos minoritarios (del PNV/EA en Guipúzcoa y Vizcaya y del PP/UA en Álava), más débiles e inestables políticamente en principio, pero perfectamente factibles en la actual arquitectura política del país.

5. El poder local: la batalla por las capitales

Si la arena foral era propia de la competición vasca, la municipal era compartida con la política española, aunque la batalla era vivida por las fuerzas políticas como clave para revalidar o no los cambios estra-

tégicos del nacionalismo vasco, tales como la Asamblea de Municipios Vascos o la mayoría nacionalista, además del intercambio de posiciones de gobierno y de apoyos en la necesaria política de pactos a todos los niveles institucionales. El carácter abierto de las elecciones locales en las capitales y grandes poblaciones, en las que domina el pluralismo polarizado propio del conjunto del país, entre PNV/EA, PSE-EE y PP las hacía especialmente competitivas, uniéndose a la identificación y fidelidad partidistas las características personales y políticas de algunos candidatos a alcaldes. En las pequeñas y medianas poblaciones del interior del país no era menos abierta y competitiva la pelea entre el PNV/EA, juntos o por separado, y EH, sobre todo en Guipúzcoa, en un auténtico contexto de bipartidismo imperfecto nacionalista.

De las diferencias locales y territoriales de implantación partidista y de la estructura de la competencia política da idea la estructura demográfica del poder local, en cuanto indicador básico de las diferencias de la estructura social interna del país. Veamos la tabla 4.

De esta tabla se deducen, al menos, tres tipos de municipios. Así: en primer lugar, el de los más pequeños, que son el 82% y aglutinan a dos terceras partes de los concejales, aunque sólo suponen el 16% de la población, y que se caracterizan políticamente por el menor pluralismo y la mayor homogeneidad nacionalista, siendo en este tipo de localidades donde mayor incidencia tienen las mayorías absolutas y el bipartidismo imperfecto PNV/EH/EA; en el otro extremo, las ca-

pitales y los seis grandes municipios de máximo pluralismo y menor presencia nacionalista, que aglutinan a más de la mitad de la población pero a menos del 9% de los ediles; en tercer lugar, el tipo intermedio de los 36 municipios medianos, con otro 29% de la población y una cuarta parte de los concejales, que definen una situación política de transición entre los dos tipos anteriores. Por otra parte, si Álava se caracteriza por la macrocefalia de su capital, Vizcaya destaca por el mayor peso relativo de las grandes poblaciones industriales y Guipúzcoa por el de los intermedios, que definen bastante bien las características diferenciales de las respectivas estructuras políticas territoriales.

Como se puede comprobar en la tabla 5, el conjunto PNV-EA (con 1.137 ediles), aunque gana las elecciones en el 52% de los concejales en Álava, el 49,7 % en Vizcaya y el 35,1% en Guipúzcoa, pierde un 6% de su poder local respectivamente. En cuanto a sus apoyos electorales, el conjunto PNV/EA pierde el 6,7% de los votos en Álava y el 8,8% en su capital, el 6,7% en Guipúzcoa y el 6% en su capital, mientras que en Vizcaya retrocede un 5,4%, manteniéndose en su capital

La segunda fuerza (la primera en solitario con sus 679 ediles) en proporción de concejales es EH, con el 36% en Guipúzcoa, el 24% en Vizcaya y el 14% en Álava, tras incrementar su número de concejales en un 10% en la primera, un 7% en la segunda y otro 5% en la tercera. El avance electoral de EH oscila entre el 6,1% de Guipúzcoa y el 4,4% de las otras dos provincias y sus respectivas capitales, en tanto que en San Sebastián suma cinco puntos.

TABLA 5. EL PODER LOCAL EN LAS PROVINCIAS VASCAS EN 1995 Y 1999
(en porcentaje de concejales)*

	Álava		Guipúzcoa		Vizcaya	
	1995	1999	1995	1999	1995	1999
PNV	48	33,7	23	9,4	48	35,2
EA	10	6,6	18	5,1	8	5,4
PNV/EA	(58)	11,7	(41)	23,6	(56)	9,1
HB/EH	9	13,7	27	36,3	17	23,7
PP	14	22	4	1,9	6	7,3
PSE-EE	6	6,1	10	10	10	10,3
IU	1	0,2	2	0,6	4	1,6
UA	9	2,2	-	-	-	-
Otros	2	3,7	15	5,8	7	4,2
TOTAL	100	100	100	100	100	100

(*) Para 1999 datos provisionales de los primeros recuentos del Ministerio del Interior.

Elaboración propia.

TABLA 6: LA COMPOSICIÓN DE LOS CONSISTORIOS DE LAS CAPITALES VASCAS EN 1995 Y 1999

	Vitoria		San Sebastián		Bilbao	
	1995	1999	1995	1999	1995	1999
PNV	9	-	3	-	9	-
EA	-	-	5	-	-	-
PNV/EA	(9)	7	(8)	7	(9)	9
HB/EH	2	3	4	5	2	4
PP	5	9	-	6	7	8
PSE-EE	4	5	-	9	4	5
IU	2	1	1	-	2	1
UA	5	2	-	-	-	-
ICV	-	-	-	-	5	2
TOTAL	27	27	27	27	29	29

Elaboración propia. Fuente: 13. Los proclamados por las juntas electorales.

La tercera fuerza sigue siendo el PSE-EE (con 242 concejales), con un 10% en Guipúzcoa y Vizcaya y un 6% en Álava, tras avanzar ligeramente. Su avance es más discreto en las provincias, desde el 0,4% en Guipúzcoa hasta el 2,6% de Álava, pasando por el 1,7% de Vizcaya, en tanto que es más notable en las capitales, desde el 6,7% de San Sebastián al 1,9% de Bilbao, pasando por el 3,8% de Vitoria, dejándose notar la impronta del alcalde Odón Elorza en la capital donostiarra, que es quien mejor ha encarnado el espíritu de la convergencia entre el PSE y EE del año 1993.

A muy corta distancia se sitúa el PP (con 223 ediles), con un 22% de los concejales alaveses, un 7% de los vizcaínos y un 5% de los guipuzcoanos, tras avanzar un 8% en la primera y un punto en cada una de las otras dos. El incremento de sus apoyos electorales es máximo en Álava y Vitoria con el 12%, más discreto en Vizcaya y su capital, en torno al 3%, mientras que en Guipúzcoa no supera el 1%, retrocediendo casi cuatro puntos en su capital.

IU, con 26 concejales, reduce a menos de la mitad los suyos, quedándose de for-

ma testimonial en las grandes poblaciones; su retroceso oscila entre el 2% de Álava y Guipúzcoa y el 4% de Vizcaya, en tanto que en las respectivas capitales varía entre el 2 y el 3%. UA, con 9 concejales, pasa del 9% al 2%, afectando muy significativamente a su presencia en la capital, retrocediendo más de diez puntos en sus apoyos electorales, lo que supone una severa sanción de su electorado a su apresurado ejercicio de la función de bisagra, al pactar con el PNV en Vitoria desde 1997. Algo similar le ocurre a ICV, que retrocede casi nueve puntos en Bilbao, donde pasa de cinco a dos ediles.

Si nos fijamos en las primeras posiciones, el PNV (con 619 concejales) gana en más de un centenar, sobre todo, de pequeñas poblaciones (68 en Vizcaya, 29 en Álava y otras 20 en Guipúzcoa), con mayoría absoluta en 70 de ellas, entre las que destaca Munguía, así como las primeras posiciones en otras 9 poblaciones mayores de 10.000 habitantes (Amorebieta, Arrigorriaga, Galdakao, Gernika, Leioa y Sopelana en Vizcaya o Azpeitia, Elgoibar y Zumaia en Guipúzcoa).

La coalición PNV/EA (con 378 concejales) lo hace en otras 38 (20 en Guipúzcoa, 12 en Vizcaya y otras 6 en Álava), entre las que destacan Bilbao, Basauri y Getxo como poblaciones mayores de 50.000 habitantes y otras 11 mayores de 10.000 (Durango y Erandio en Vizcaya y Azkoitia, Beasain, Bergara, Legazpi, Oñati, Ordizia y Zumárraga en Guipúzcoa), así como la mayoría absoluta de Hondarribia. Por su parte EA (con 140 concejales) gana en 12 municipios (4 en cada provincia), de los que solo 3 son mayores de 10.000 habitantes (Zarautz, Amurrio y Bermeo), uno en cada provincia.

El gana en 43 localidades (32 en Guipúzcoa, 9 en Vizcaya y otras 2 en Álava), entre las que destacan las mayorías absolutas de Oiartzun y Ondarroa y el triunfo en otras siete poblaciones mayores de 10.000 habitantes (Andoain, Mondragón, Hernani, Pasaia y Tolosa en Guipúzcoa, Llodio en Álava y Lekeitio en Vizcaya).

El PSE-EE, que obtiene representación en 33 de los 250 municipios vascos, obtiene la mayoría en 14 (8 en Vizcaya, 5 en Guipúzcoa y 1 en Álava), de los que 5 son mayores de 50.000 habitantes (San Sebastián e Irún en Guipúzcoa y Barakaldo, Portugalete y Santurtzi en el Gran Bilbao) y otros 8 mayores de 10.000 habitantes (Éibar y Rentería en Guipúzcoa y Abanto, Ortuella, Sestao y Valle de Trapaga en el Gran Bilbao), además de las mayorías absolutas de Lasarte en Guipúzcoa y la emblemática localidad vizcaína de Ermua.

El PP, que obtiene representación en 26 municipios, gana, además de en Vitoria, en otras seis pequeñas localidades alavesas, obteniendo mayoría absoluta en cuatro de ellas.

Con todo, la batalla principal estaba en las capitales, que suponen un 36% de la población vasca, y en las grandes poblaciones, en las que el pluralismo político y la complejidad sociológica del país se expresan plenamente. En la tabla 6 tenemos la evolución de la composición de los consistorios de las mismas. Como ya se ha indicado, la coalición PNV/EA, el PP y el PSE-EE se reparten las primeras posiciones en cada una de ellas, fracasando en todas ellas la alternativa del frente nacionalista.

Si ya era compleja la gobernabilidad foral, aún lo es más la local. Así, si tomamos en cuenta, además de las tres capitales, las otras seis poblaciones mayores de 45.000 habitantes, que aglutinan a otro 18% de la población vasca y cuya primera posición se reparten PSE-EE (4) y

PNV/EA (2), la alternativa del frente nacionalista sólo sería viable en Getxo. Por el contrario, el frente autonomista sería factible en San Sebastián, Vitoria, Irún, Barakaldo, Portugalete y Santurtzi. En tanto que el tripartito gobernante sería posible en todas si, como en la actualidad ocurre en Bilbao, se les une también IU en Vitoria. Con todo, en este caso, los gobiernos en minoría (PNV/EA, PSE/IU o PP/UA) son mucho más problemáticos.

En las otras 38 localidades vascas de más de 8.000 habitantes que aglutinan a otro 30% de la población vasca, la situación no es menos compleja. Descontadas las nueve con mayorías absolutas, del PNV/EA (4), EH (3) y PSE-EE (2), el frente nacionalista sólo sería posible en 23, el autonomista en 5, mientras que el actual tripartito sería viable en 25.

Del análisis anterior se deduce con claridad que el actual frente nacionalista y su instrumento de la Asamblea de Municipios Vascos fracasan en aquellas poblaciones que aglutinan a más de la mitad de la población vasca y que se caracterizan por un mayor pluralismo político, en tanto que es exitoso casi en exclusiva en la mayor parte de los pequeños y medianos municipios, caracterizados por el predominio del bipartidismo imperfecto nacionalista, que produce el espejismo etnocéntrico de creer que todo el país es así de simple u homogéneo.

Conclusiones: entre la provisionalidad y la gobernabilidad de geometría variable

La actual política de frentes llevada al terreno institucional se ha demostrado inviable en la mayor parte del país y de su entramado institucional, convirtiéndose en un *handicap* serio para su principal mentor, el PNV, que ha tenido que pagar el precio de un retroceso institucional generalizado y, lo que es más importante, le ha llevado a perder la centralidad política que había adquirido en la política vasca en la última década. Del desgaste de su radicalización nacionalista sólo se salvan el diputado general de Vizcaya y el candidato a la alcaldía de Bilbao, Bergara y Azkuna, respectivamente, que son precisamente las cabezas visibles del ala más moderada y autonomista del PNV y los menos proclives a reproducir en sus instituciones el pacto con EH.

Por otro lado, el PP se ha convertido en el principal referente del frentismo constituyente y autonomista, con un claro componente antinacionalista, sobre todo desde el poder institucional alavés, mientras que el PSE-EE, después de correr el

riesgo de pasar de la mediocridad a la irrelevancia política, tiene ahora la oportunidad de recuperar una posición de centralidad política si acierta a administrar con visión estratégica los recursos políticos que capitaliza, por encima de los enjuagues familiares o del vértigo de perder la colocación.

Pero lo más grave no es esto, sino que el precio político de haber mezclado la gobernabilidad institucional con la política de pacificación, y los acuerdos intranacionalistas que la deberían lubricar, puede pagarlo todo el país en forma de inestabilidad institucional y una fractura política que haga imposible la política de consenso imprescindible para hacer avanzar los procesos de pacificación y normalización. Ésta no es otra cosa que la plena legitimación del pluralismo, el fin de la intimidación política y el total respeto a las reglas del juego democrático establecidas. Estas cosas son las que no están garantizadas por el momento en Euskadi. Haber confundido el abandono virtual de la violencia por parte del complejo ETA-EH con su conversión en una oposición leal es un error político de primera magnitud que bloquea seriamente la necesaria dinámica centrípeta de la política vasca. EH cuenta y mucho en la política vasca, pero tiene que bregarse como oposición, más o menos radical, pero leal al sistema institucional. En tanto este giro estratégico no se produzca, no puede ser aceptable su inclusión en las más altas responsabilidades de la gobernabilidad, como árbitro principal de la misma, si no queremos meter al zorro en el gallinero. De momento, como consecuencia de su esencia antisistema, ya ha conseguido convertir al gobierno del *lebendakari* Ibarretxe en irrelevante y al PNV en rehén de su estrategia política, aunque esté revestida de la versión musical del espíritu de Estella.

El tren de Estella no ha desacarrilado, pero ha tenido que frenar en seco ante el pedrusco del pluralismo local vasco, que ha convertido a la llamada Asamblea de Municipios de Euskal Herria⁶ en lo que es: un espejismo etnocéntrico del mundo homogéneo, rural y minoritario del nacionalismo vasco, que puede servir para reunir a todas las ramas del nacionalismo vasco de los distintos territorios pero en absoluto para representar al pluralismo mayoritario de la sociedad vasca desarrollada. Si descartamos

⁶ Este es el mejor ejemplo de la estrategia desinstitucionalizadora que inspira la política de EH y que encuentra su mejor expresión en el informe de ETA sobre la "segunda transición", que ha sido revelado por los medios de comunicación (ver *El País* del 30 de marzo de 1999).

los 154 municipios con mayoría absoluta y la situación de bipartidismo imperfecto de otro puñado importante de pequeños municipios, la fórmula que dota de mayor estabilidad y homogeneidad institucional, así como la que incluiría a casi las dos terceras partes de la población vasca, sigue siendo la de la anterior coalición mixta PNV/EA/PSE-EE, reforzada tras estas elecciones y que, incluso en minoría o con el apoyo puntual de IU (como ha ocurrido en Bilbao), podría gobernar sin alternativa y de manera estable toda la legislatura.

En estas condiciones vuelven a ser válidas las conclusiones obtenidas tras las últimas elecciones autonómicas y, aunque sea duro políticamente, el PNV no tiene más remedio que desandar el camino andado, que, por otra parte, ha sido realmente corto en sus resultados tangibles, tanto para la pacificación como para la normalización política del país. Transitoriamente, lo que se impone es una gobernabilidad de geometría variable caracterizada por gobiernos en minoría, en tanto que la política de pactos mixtos entre nacionalistas y no nacionalistas vuelva a ser factible en una recomposición de la estrategia política general en la que se diferencien con claridad: gobernabilidad institucional, pacificación y normalización. De no ser así, estamos abocados, primero, a la provisionalidad y, más tarde, a una legislatura caracterizada por la inestabilidad y el bajo rendimiento político por la incapacidad para tomar decisiones sustantivas con mayoría suficiente. Con todo, para la marcha del proceso de pacificación, de no ser posibles las coaliciones mixtas son preferibles los gobiernos en minoría a los de mayoría frentista, en la medida en que refuerzan la interdependencia partidista y pueden favorecer la moderación política centrípeta. Los vascos han vuelto a decidir en su ámbito lo que ya habían hecho tantas veces, antes de que los virtuales neófitos de la democracia fuesen investidos por el nacionalismo mayoritario como paladines de la misma, legitimando *a posteriori* su historia de terror, para su propia desgracia y la de todos los demócratas, a saber: que la sociedad vasca es cabezonamente plural y que no está ni por la perversión moral de los principios democráticos, ni por las aventuras políticas. ¿Servirá para algo la lección? ■

Bilbao, 15 de julio de 1999