

Instituto Juan March

Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (CEACS)

Juan March Institute

Center for Advanced Study in the Social Sciences (CEACS)

Modelo de partido y cambio político : el Partido Nacionalista Vasco en el proceso de transición y consolidación democrática en el País Vasco

Author(s): Pérez-Nievas Montiel, Santiago
Year: 2002
Type: Thesis (doctoral)
University: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Madrid, 2002.
City: Madrid
Number of pages: ix, 593 p.
Abstract: Esta obra se presentó como tesis doctoral en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Madrid, el 5 de junio de 2002. El Tribunal, compuesto por los profesores doctores D. José María Maravall (Presidente), D. Demetrio Castro Alfín, D. Francisco Javier Corcuera Atienza, D. Ángel Rivero Rodríguez, y D. Julián Santamaría Ossorio, le otorgó la calificación de Sobresaliente "cum laude". El objeto de estudio de esta investigación el desarrollo organizativo y estratégico del Partido Nacionalista Vasco (PNV) durante el proceso de transición consolidación democrática en el País Vasco. La elección del PNV como caso de estudio se justifica porque fue éste fue el principal partido, de entre los que procedían de la oposición democrática, que no participó de las prácticas de consenso político lo que afectó no sólo a la transición en si misma sino también a la legitimidad de las nuevas instituciones en el posterior proceso de consolidación. La hipótesis que esta Tesis Doctoral trata de demostrar es que ni la tradición ideológica del partido ni las características del contexto sociopolítico vasco explican de forma suficiente ese comportamiento diferencial. Por el contrario las decisiones del PNV, su estrategia política durante la transición, sólo pueden comprenderse de forma completa atendiendo al marco institucional, la organización partidista, en la que su élite dirigente diseñó dicha estrategia. Además, el marco organizativo del PNV siguió determinando un comportamiento estratégico diferenciado una vez terminada la construcción del entramado institucional básico, la transición en si misma, y se pusieron en marcha las instituciones del nuevo régimen en la década de los ochenta. Puesto que el marco organizativo del PNV tuvo como consecuencia un comportamiento, la inhibición del consenso político en el que sí participaron el resto de las formaciones más relevantes, la investigación trata de aportar un nuevo sobre la relación que tuvieron los partidos con este proceso de cambio político. El enfoque de la investigación, sin embargo asume que la transición fue un proceso multicausal complejo en el que también la apertura democrática de la nueva situación política tuvo un impacto sobre la configuración de los partidos. Los partidos como actores colectivos fueron relevantes en el proceso de transición, pero también las expectativas generadas por ésta tuvieron un impacto sobre algunas de sus dimensiones organizativas. La investigación asume un marco de interacciones mutuas siguiendo un

modelo dinámico de relaciones causales entre elites, partidos y el contexto sociopolítico global. En este sentido, se ha hecho un especial esfuerzo por contrastar la evidencia empírica que esta investigación aporta con algunas de las explicaciones dominantes de la transición política en España, y en particular los modelos elitistas. Por otro, las hipótesis alternativas que la tesis defiende se sitúan en el marco de las aportaciones hechas desde la investigación sobre la organización de partidos, convenientemente adaptado a las particularidades del proceso que se investiga. El objeto de estudio de esta investigación el desarrollo organizativo y estratégico del Partido Nacionalista Vasco (PNV) durante el proceso de transición consolidación democrática en el País Vasco. La elección del PNV como caso de estudio se justifica porque fue éste fue el principal partido, de entre los que procedían de la oposición democrática, que no participó de las prácticas de consenso político lo que afectó no sólo a la transición en si misma sino también a la legitimidad de las nuevas instituciones en el posterior proceso de consolidación. La hipótesis que esta Tesis Doctoral trata de demostrar es que ni la tradición ideológica del partido ni las características del contexto sociopolítico vasco explican de forma suficiente ese comportamiento diferencial. Por el contrario las decisiones del PNV, su estrategia política durante la transición, sólo pueden comprenderse de forma completa atendiendo al marco institucional, la organización partidista, en la que su élite dirigente diseñó dicha estrategia. Además, el marco organizativo del PNV siguió determinando un comportamiento estratégico diferenciado una vez terminada la construcción del entramado institucional básico, la transición en si misma, y se pusieron en marcha las instituciones del nuevo régimen en la década de los ochenta. Puesto que el marco organizativo del PNV tuvo como consecuencia un comportamiento, la inhibición del consenso político en el que sí participaron el resto de las formaciones más relevantes, la investigación trata de aportar un nuevo sobre la relación que tuvieron los partidos con este proceso de cambio político. El enfoque de la investigación, sin embargo asume que la transición fue un proceso multicausal complejo en el que también la apertura democrática de la nueva situación política tuvo un impacto sobre la configuración de los partidos. Los partidos como actores colectivos fueron relevantes en el proceso de transición, pero también las expectativas generadas por ésta tuvieron un impacto sobre algunas de sus dimensiones organizativas. La investigación asume un marco de interacciones mutuas siguiendo un modelo dinámico de relaciones causales entre elites, partidos y el contexto sociopolítico global. En este sentido, se ha hecho un especial esfuerzo por contrastar la evidencia empírica que esta investigación aporta con algunas de las explicaciones dominantes de la transición política en España, y en particular los modelos elitistas. Por otro, las hipótesis alternativas que la tesis defiende se sitúan en el marco de las aportaciones hechas desde la investigación sobre la organización de partidos, convenientemente adaptado a las particularidades del proceso que se investiga.

Your use of the CEACS Repository indicates your acceptance of individual author and/or other copyright owners. Users may download and/or print one copy of any document(s) only for academic research and teaching purposes.

Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones

SANTIAGO PÉREZ-NIEVAS MONTIEL

**MODELO DE PARTIDO Y CAMBIO
POLÍTICO. EL PARTIDO NACIONALISTA
VASCO EN EL PROCESO DE TRANSICIÓN
Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA
EN EL PAÍS VASCO**

MADRID

2002

Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales

Esta obra se presentó como tesis doctoral en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Madrid, el 5 de junio de 2002. El Tribunal, compuesto por los profesores doctores D. José María Maravall (Presidente), D. Demetrio Castro Alfín, D. Francisco Javier Corcuera Atienza, D. Ángel Rivero Rodríguez, y D. Julián Santamaría Ossorio, le otorgó la calificación de Sobresaliente “cum laude”.

Santiago Pérez-Nievas Montiel es *Master of Arts in History* y Doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Madrid. Formó parte de la octava promoción de estudiantes del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, donde obtuvo el título de *Master* en 1997. En el propio Centro elaboró su tesis doctoral bajo la dirección del profesor José Ramón Montero Gibert. Entre 1998 y 2001 fue profesor asociado en el Departamento de Sociología de la Universidad Pública de Navarra y actualmente es profesor asociado en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Madrid.

ÍNDICE

Relación de Tablas.....	vi
Relación de Figuras.....	vii
Agradecimientos	viii

INTRODUCCIÓN	1
--------------------	---

CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO Y ANALÍTICO	17
---	----

1.1. Introducción.....	17
1.2. Determinantes de la transición política en España y el País Vasco. Los modelos elitistas y la crítica desde la sociología política.....	21
1.2.1. Las teorías elitistas de la transición.....	21
1.2.2. Las críticas desde la sociología política a los modelos elitistas: las explicaciones contextuales de la transición	24
1.3. Los partidos políticos y el proceso de transición y de consolidación democrática en España	29
1.3.1. El enfoque evolutivo de los partidos políticos: la organización como variable <i>dependiente</i>	33
1.3.2. La aplicación del enfoque evolutivo a la transición política en España y el País Vasco: el contexto sociopolítico como determinante principal de la organización partidista	42
1.3.3. Los partidos desde <i>dentro</i> : la organización como variable <i>independiente</i>	45
1.4. El PNV en la transición y consolidación democráticas del País Vasco. Marco analítico y resumen de las hipótesis.....	64

Parte I

CAPÍTULO 2. EL MODELO ORIGINARIO: ORÍGENES HISTÓRICOS Y PRIMER DESARROLLO DEL PARTIDO NACIONALISTA VASCO (1895-1960)	67
--	----

2.1. Introducción.....	67
2.2. Los antecedentes del primer nacionalismo vasco: Los fueros y la reivindicación política prenacionalista.....	69
2.3. De la reivindicación foral al nacionalismo vasco: Sabino Arana y el surgimiento del PNV (1892-1903).....	82
2.4. La configuración del Modelo de Partido: la evolución del PNV desde la muerte de Arana hasta la II República (1903-1931).....	94
2.4.1. La configuración de un partido dual: radicalismo y posibilismo en la estrategia y la organización del PNV en la Restauración.....	96
2.4.1.1. Del dualismo ideológico al dualismo institucional.....	97
2.4.1.2. La política electoral: la diversificación territorial del PNV.....	104
2.4.1.3. Hacia una dirección moderada: la campaña autonomista de 1917-1918.....	106
2.4.1.4. Declive electoral, disidencias internas y escisión.....	113
2.4.1.5. La expresión institucional de los cambios estratégicos: las incompatibilidades y el control de los cargos públicos en los estatutos organizativos de la CNV y el PNV <i>aberriano</i>	118
2.4.1.6. La CNV y los <i>aberrianos</i> bajo la dictadura de Primo de Rivera: la ausencia del Pacto de San Sebastián como referente negativo.....	120
2.4.2. La difícil articulación de un partido foralista: los modelos de organización territorial del PNV de 1903 a 1930.....	123
2.4.2.1. Condicionantes del modelo de organización territorial.....	123
2.4.2.2. Desarrollo de la organización territorial (1903-1930).....	129
2.5. La consolidación del modelo originario (1931-1960): reunificación y trayectoria hasta la aparición de ETA.....	137
2.5.1. La organización territorial bajo la Segunda República: sensibilidades regionales y solución confederal.....	138
2.5.2. La estrategia política: radicalismo y posibilismo en la Segunda República. La génesis del Estatuto de 1936.....	155
2.5.3. Guerra civil y exilio: el PNV bajo el primer franquismo.....	165
2.6. Conclusiones.....	177

Parte II

CAPÍTULO 3. EL PARTIDO NACIONALISTA VASCO EN LA TRANSICIÓN (I): LAS ESTRATEGIAS 187

3.1	Introducción.....	187
3.2	La estrategia (I): el modelo de autogobierno y las relaciones con otras fuerzas políticas.....	191
3.2.1	Antecedentes (1960-1975).....	193
3.2.2	Desde la muerte de Franco hasta las elecciones a Cortes Constituyentes (diciembre de 1975-junio de 1977).....	201
3.2.3	La negociación del régimen preautonómico y las Cortes Constituyentes (junio de 1977-diciembre de 1978).....	226
3.2.3.1	El frente político regional: el régimen preautonómico y la formación del Consejo General Vasco (CGV).....	230
3.2.3.2	El frente político estatal: la negociación constitucional.....	237
3.2.4	Hacia el Estatuto de Guernica (diciembre de 1978-octubre de 1979).....	253
3.3	La estrategia (II): el PNV frente a la violencia política.....	260
3.3.1	Antecedentes (1960-1975).....	261
3.3.2	La actitud hacia la violencia durante la transición.....	268
3.4	Conclusiones.....	275

CAPÍTULO 4. EL PNV EN LA TRANSICIÓN (II): MOVILIZACIÓN, MODELO DE PARTIDO Y CAMBIO POLÍTICO 283

4.1	Introducción.....	283
4.2	La transición política en el País Vasco: contexto socio-político, movilización y modelo de partido.....	285
4.2.1	Movilización y orientación a la participación política en el País Vasco durante la transición.....	287
4.2.2	El impacto del contexto sociopolítico vasco sobre el PNV.....	297
4.3	El desarrollo organizativo del PNV durante la transición.....	306
4.3.1	Los antecedentes organizativos (1960-1975).....	309

4.3.2. La recuperación del “modelo originario”: la organización del PNV entre 1977 y 1979	317
4.3.2.1. El modelo organizativo “formal” de 1977	319
4.3.2.2. Factores explicativos y funcionamiento “real” del modelo organizativo.....	326
4.3.3. Las consecuencias del modelo de partido en la estrategia política.....	338
4.3.3.1. El impacto de las incompatibilidades en la estrategia política.....	338
4.3.3.2. El impacto del modelo confederal: la territorialización de la estrategia política y la conformación faccional de las organizaciones regionales.....	344
4.4. Conclusiones.....	365

Parte III

CAPÍTULO 5. RUPTURA Y CAMBIO DEL PNV (I). LOS CONDICIONANTES EXTERNOS	369
---	-----

5.1. Introducción.....	369
5.2. Las relaciones con los Gobiernos centrales: el desarrollo del autogobierno y las posiciones en torno a la violencia política.....	371
5.3. La evolución del subsistema de partidos vasco (1980-1987). El contexto electoral y el contexto parlamentario	376
5.3.1. Herri Batasuna	378
5.3.2. El centro-derecha estatal: UCD, CDS y AP-PP	392
5.3.3. El PSE-PSOE.....	397
5.3.4. Euzkadiko Ezkerra (EE).....	406
5.3.5. El contexto parlamentario	414
5.4. Conclusiones.....	415

CAPÍTULO 6. RUPTURA Y CAMBIO DEL PNV (II). LOS DESARROLLOS Y LOS CONDICIONANTES INTERNOS.....	419
---	-----

6.1. Introducción.....	419
6.2. La incompatibilidad de cargos: la pugna por el liderazgo entre el gobierno y el EBB	427

6.2.1. El EBB frente al Gobierno vasco: recursos respectivos.....	430
6.2.2. Los inicios del proceso autonómico: la articulación del discurso “autonomista” en el contexto de una estrategia confrontacional.....	434
6.2.3. Reagrupación en torno a la LOAPA y dispersión en torno a la LTH: el acercamiento entre “autonomistas” y “pragmáticos”	445
6.2.4. La formación del segundo Gobierno vasco: el bloqueo institucional de la CAV y el pulso definitivo entre Garaikoetxea y el EBB.....	460
6.3. La territorialización del conflicto: la organización “confederal” y la escisión del PNV.....	479
6.3.1. Conflicto de poderes e interpretación de los “derechos históricos”: las Diputaciones Forales frente al Gobierno vasco.....	481
6.3.2. Las organizaciones regionales del PNV: “autonomía provincial” y divergencia estratégica.....	486
6.3.3. “Autonomistas”, “ideólogos” y “pragmáticos” en la escisión del PNV: el giro estratégico en un contexto de división estructural de elites.....	515
6.4. Conclusiones.....	525
CAPÍTULO 7. RUPTURA Y CAMBIO DEL PNV (III). LAS CONSECUENCIAS	529
7.1. Introducción.....	529
7.2. El sistema de partidos vasco tras la escisión (1987-1994): la génesis de un nuevo consenso político en torno a los pactos “antiviolenia”	530
7.3. Crisis y cambio organizativo: el modelo organizativo del PNV tras la escisión (1987-1995).....	555
7.4. Conclusiones.....	561
CONCLUSIONES	563
APÉNDICE.....	577
BIBLIOGRAFÍA	581

RELACIÓN DE TABLAS

Tabla 2.1.	Juntas Municipales del PNV (1904-1933).....	133
Tabla 3.1.	Resultados del Referéndum de la LRP en el País Vasco y Navarra	207
Tabla 3.2.	Resultados de las elecciones a Cortes Generales en el País Vasco y Navarra (junio 1977).....	227
Tabla 3.3.	Resultados del Referéndum de la Constitución de 1978 en el País Vasco y Navarra.....	252
Tabla 3.4.	Resultados de las elecciones a Cortes Generales de marzo de 1979 en el País Vasco y Navarra	253
Tabla 3.5.	Resultados del referéndum del Estatuto de Guernica	260
Tabla 4.1.	Seguimiento de la información política en el País Vasco y Navarra frente al conjunto de España (enero de 1978).....	291
Tabla 4.2.	Grado de conocimiento de los Pactos de la Moncloa en el País Vasco y Navarra frente al conjunto de España (enero de 1978)	291
Tabla 4.3.	Actitudes subjetivas hacia la política en el País Vasco frente al conjunto de España (julio de 1980).....	292
Tabla 4.4.	Seguimiento de la política en el País Vasco frente al conjunto de España (julio de 1980)	293
Tabla 4.5.	Participación política en el País Vasco frente al conjunto de España (julio de 1980).....	294
Tabla 4.6.	Actitudes hacia la movilización política en el País Vasco y Navarra frente al conjunto de España (julio de 1978).....	295
Tabla 4.7.	Preferencias retrospectivas con respecto al cambio político en el País Vasco frente al conjunto de España (julio de 1980)	297
Tabla 4.8.	Afiliación y predisposiciones hacia la participación en los partidos políticos en el País Vasco y Navarra frente al conjunto de España (julio de 1978).....	298
Tabla 4.9.	Número de Juntas y de afiliados al PNV (julio de 1978).....	299
Tabla 4.10.	Afiliación a partidos políticos en España durante la transición (1977-1980)	300
Tabla 4.11.	Movilización partidista en España y en el País Vasco durante la transición (1977-1980).....	302

Tabla 4.12.	Cercanía al PNV y al PSE-PSOE por intención de voto (julio de 1980)	303
Tabla 4.13.	Percepciones sobre las funciones de los partidos políticos en el País Vasco y en España (julio de 1980)	305
Tabla 4.14.	Intención de voto al PNV frente a partidos de ámbito estatal (octubre de 1977)	349
Tabla 4.15.	Intención de voto al PNV frente a partidos de ámbito estatal, en Álava (octubre de 1977)	350
Tabla 4.16.	Intención de voto al PNV frente a partidos de ámbito estatal, en Guipúzcoa (octubre de 1977).....	351
Tabla 4.17.	Intención de voto al PNV frente a partidos de ámbito estatal, en Vizcaya (octubre de 1977).....	352
Tabla 5.1.	Elecciones Generales en la CAV (1979-1993).....	381
Tabla 5.2.	Elecciones autonómicas en la CAV (1980-1994).....	383
Tabla 5.3.	Elecciones municipales en la CAV (1979-1995).....	394
Tabla 6.1.	Percepción mejor Gobierno para la pacificación (febrero de 1984).....	493
Tabla 6.2.	Percepción mejor Gobierno para la pacificación e intención de voto (febrero de 1984).....	494
Tabla 6.3.	Valoración de partidos políticos vascos por territorios e intención de voto al PNV (febrero de 1984).....	496
Tabla 6.4.	El subsistema de partidos en Álava	497
Tabla 6.5.	El subsistema de partidos en Guipúzcoa	498
Tabla 6.6.	El subsistema de partidos en Vizcaya.....	499
Tabla 6.7.	Actitudes hacia el Pacto de Legislatura (octubre de 1986) y recuerdo de voto al PNV en las autonómicas de 1984	504
Tabla 7.1.	Elecciones al Parlamento Europeo en la CAV (1987-1994).....	535
Tabla 7.2.	Actitudes hacia la negociación con ETA (octubre de 1986) por recuerdo de voto al PNV en las autonómicas de 1984	537

RELACIÓN DE FIGURAS

Figura 4.1.	La organización territorial del PNV tras la Asamblea de Pamplona de 1977.....	320
Figura 7.1.	La organización territorial del PNV tras la escisión y las reformas de 1987.....	558

AGRADECIMIENTOS

La elaboración de esta tesis doctoral ha sido posible gracias al Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones de cuyo Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales fui becario de 1994 a 1998. Mi primer agradecimiento va dirigido por ello a todos los profesionales que se ocupan de su eficaz funcionamiento, gracias a cuya entrega y trabajo he contado con los recursos suficientes para llevar a cabo esta investigación. Mi segunda muestra de gratitud va dirigida a todos mis compañeros becarios con los que compartí una intensa, estimulante, y en ocasiones dura, experiencia de aprendizaje. Quiero, sin embargo, hacer una mención expresa a mis seis compañeros de promoción, Andrés, Javier, Laura, María, Marta y Remo, con quienes durante dos años compartí numerosas mañanas y tardes que están indisolublemente unidas al recuerdo de mi paso como alumno del Centro. Pero por supuesto, mi principal reconocimiento va dirigido a todo su personal docente, y de modo particular a su Director Académico, José María Maravall, cuya dedicación ha hecho del CEACS un referente imprescindible de la formación e investigación en Ciencias Sociales, dentro y fuera de España. Y fue en el CEACS donde encontré además una dirección exigente y estimulante en José Ramón Montero. Desde aquí aprovecho para mostrarle mi más sincera gratitud por la confianza que siempre depositó en mí y para agradecerle la generosa entrega de su tiempo y esfuerzo, muy especialmente a lo largo de éste último año, para que yo pudiera llevar a término esta investigación.

Por supuesto también otras personas me han ayudado con sus comentarios y estímulo a lo largo de estos años. En este sentido no quiero dejar de mencionar a Andrew Richards, Paloma Aguilar y Fabrizio Bernardi, que me asistieron en las fases iniciales y medias de esta investigación. Por otro lado, Eva Martínez, de la Universidad del País Vasco, me prestó una gran ayuda con detalles y referencias de última hora. He de hacer una

agradecimiento muy especial a Marta Fraile y Ana Rico por su ayuda y sus comentarios en las fases iniciales, medias y finales, así como por otras muchas cosas. Por último esta tesis no hubiera podido terminarse sin la extraordinaria ayuda que me ha prestado a lo largo de este último mes Eduard Bonet.

La investigación tampoco hubiera podido realizarse de no ser por la colaboración de quienes son sus protagonistas principales. Agradezco a todos los miembros del Partido Nacionalista Vasco y de Eusko Alakartasuna el tiempo que me dedicaron y la amabilidad con la que en la inmensa mayoría de los casos atendieron a mis largos cuestionarios y se esforzaron por responder mis preguntas. No puedo dejar de mencionar tampoco la extraordinaria generosidad de Richard Gunther y su equipo al donar sus transcripciones de entrevistas a la Biblioteca del CEACS.

Por último, mi gratitud a mi familia y a mis amigos, simplemente por estar ahí. Y de un modo muy especial a mi madre, Maribel, por constituir un referente no sólo para mí sino para otras muchas personas.

INTRODUCCIÓN

El Partido Nacionalista Vasco (PNV): preguntas de investigación y justificación del caso de estudio

Esta investigación toma como objeto de estudio el desarrollo organizativo y estratégico del Partido Nacionalista Vasco (PNV) durante el proceso de cambio político que en sentido global y unitario denominamos la transición y consolidación democrática en el País Vasco. La consideración conjunta de ambos procesos se justifica porque, junto con otros análisis, creo que en el caso específico de España la legitimación de las nuevas instituciones, y por tanto su consolidación, estuvieron muy condicionadas por el procedimiento mismo por el que tuvo lugar la transición política. La confluencia de sectores reformistas del régimen franquista con sectores mayoritarios de la oposición democrática en acuerdos de *consenso político* no sólo facilitó la transformación institucional pacífica del régimen autoritario, sino que al apoyarse en acuerdos de amplia base dotó a las nuevas instituciones de una amplia legitimidad inicial que facilitó su puesta en marcha y su consolidación posterior (Gunther, Diamandourous y Puhle 1995). En este sentido, el mismo proceso de transición tuvo un importante efecto en la consolidación democrática posterior que justifica que ambos procesos pueden entenderse, por tanto, como parte de una sola unidad analítica.

El estudio particular del caso vasco se justifica precisamente porque, a diferencia del resto de España, en el País Vasco no llegó a producirse la confluencia de la mayor parte de las fuerzas

2 / Modelo de partido y cambio político

políticas en acuerdos consensuales. Esto tuvo un impacto no sólo en el proceso de transición misma, sino en la legitimidad inicial de las nuevas instituciones democráticas y, consecuentemente, en su posterior proceso de consolidación. La *excepción vasca* que esta tesis quiere contribuir a explicar tuvo distintas manifestaciones. En primer lugar, en los límites del sistema político vasco se articularon expresiones que cuestionaron de forma absoluta y sin paliativos el mismo proceso de transición mientras éste tenía lugar y con posterioridad las nuevas instituciones democráticas surgidas de dicho proceso. Desde finales de los años setenta y comienzos de los ochenta, estas posiciones cristalizaron en un partido antisistema, *Herri Batasuna* (HB), que, al justificar y legitimar la continuidad del terrorismo que venía ejerciendo ETA desde la fase final del franquismo, cuestionaba agresivamente las nuevas instituciones democráticas.

Una segunda vertiente de la *excepción vasca* durante la transición fue la del partido mayoritario en el País Vasco, el PNV, que manifestó una limitada adhesión legitimadora al proceso de transición mismo y al marco institucional básico con el que se dotaba el nuevo régimen democrático. Partiendo de la acción conjunta con otros partidos políticos en la última fase del franquismo, el PNV evolucionó hacia posturas de aislamiento político. La postura abstencionista del partido en el proceso de ratificación de la Constitución de 1978, tanto en las Cortes como en el posterior referéndum, son probablemente la expresión más palpable de esta *excepción peneuvista*. Como trataremos de demostrar, la aceptación del Estatuto de Guernica en 1979 no modificó esta adhesión limitada y parcial del PNV en la medida en que el partido tendió a hacer una aceptación instrumental del Estatuto, condicionada al reconocimiento de las reivindicaciones políticas partidistas de la formación, y no como marco básico de las reglas del juego de la nueva situación democrática vasca. En este sentido, los cambios estratégicos fundamentales del PNV no tendrían lugar hasta mediada la década de los años ochenta, traducándose en pactos y acuerdos consociacionales con las fuerzas democráticas de las que se había alejado casi una década

antes. Como esta investigación quiere demostrar, dichos cambios sólo fueron posibles tras la ruptura del mismo PNV y el surgimiento de una nueva formación, *Eusko Alkartasuna* (EA), en la vida política vasca. Esta ruptura posibilitó un reconocimiento más firme por parte del PNV de la legitimidad de las nuevas instituciones democráticas vascas, y por extensión de las del conjunto de España.

Esta investigación responde a algunas de las preguntas básicas que plantea la *excepción vasca* partiendo del marco más específico de la *excepción peneuvista*. Ello se justifica por distintas razones. En primer lugar, desde las primeras elecciones libres de junio de 1977 hasta el presente el PNV se ha consolidado como la principal opción partidista del País Vasco, con lo que resulta evidente la relevancia de las particularidades de su estrategia política sobre la legitimidad de las instituciones democráticas. En segundo lugar, y a diferencia de otros partidos nacionalistas vascos que cuentan con análisis propios de su desarrollo interno, como *Euskadiko Ezkerra* (Ross 1993), no existe un estudio que desde el ámbito de la Ciencia Política se haya centrado de manera específica en el PNV.¹ Por último esta investigación emplea el caso del PNV para tratar de arrojar nueva luz sobre el papel de los partidos en el proceso de cambio político que posibilitó el cambio de régimen en España. Si en muchos de los análisis existentes hasta el momento los partidos se han visto como actores fundamentalmente pasivos de dicho cambio, la excepción peneuvista permite generar hipótesis y ofrece evidencia suficiente para proponer un modelo de

¹ El trabajo de Matas (1993) proporciona un análisis politológico bastante completo para el resto de la izquierda *abertzale*, incluyendo HB. Por el contrario no existe un análisis similar del PNV. Existen muchos estudios desde el ámbito de la historiografía, pero sólo uno reciente (De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 2001) cubre el desarrollo del partido durante la segunda mitad de los años setenta. Por otra parte, los trabajos de Linz (1986) o Llera (1981, 1983, 1984, 1985, 1986, 1988, 1994) cubren aspectos importantes, pero parciales del PNV, dejando especialmente al margen las pautas de su desarrollo interno. Una excepción en este sentido es la de De la Cueva (1988), pero el fuerte sesgo ideológico de su autor cuestiona el conjunto de sus conclusiones.

4 / Modelo de partido y cambio político

interacción bidireccional entre partidos y proceso de cambio político que otorga al conjunto de los partidos un papel más relevante del que se les ha concedido hasta ahora.

Estructura de la tesis

Esta tesis se articula en un primer capítulo que propone el marco analítico y tres partes empíricas. El capítulo 1 de la tesis busca situar las principales preguntas de investigación de esta tesis en un marco analítico multicausal del proceso de transición y consolidación democrática articulado en torno a tres vértices: elites, partidos y contexto sociopolítico. La primera parte de este capítulo critica los modelos elitistas del cambio político a la luz de modelos explicativos del contexto sociopolítico, tratando de generar hipótesis desde estas últimas contribuciones para explicar la *excepción vasca*. La segunda parte del capítulo desagrega, desde la *excepción vasca*, la *excepción peneuvista* y explora explicaciones de esta última partiendo de la literatura sobre la organización de los partidos políticos. Para ello, y desde la asunción de una relación bidireccional entre partidos y cambio político, el marco analítico subdivide la literatura en dos corrientes: (1) el enfoque evolutivo y (2) las explicaciones endógenas del desarrollo de los partidos. El enfoque evolutivo se emplea preferentemente como generador de hipótesis sobre los partidos como variable *dependiente* del proceso de transición y consolidación democrática; mientras las explicaciones endógenas generan hipótesis sobre los partidos como variable *independiente* de ese mismo proceso. El capítulo se cierra con una exposición sistemática de las hipótesis que han guiado la investigación y con algunas reflexiones sobre su complementariedad o carácter mutuamente excluyente.

La primera parte empírica de la tesis contiene un único capítulo. Éste, el capítulo 2 reconstruye la variable *independiente* principal de esta investigación, la que, empleando la terminología de Panebianco (1990), denominamos el *modelo originario* del

PNV. En él se reconstruyen los procesos por los que el partido se configuró desde sus inicios y se consolidó durante la Segunda República como una organización extensa pero de cohesión interna débil y con una pronunciada tendencia al faccionalismo. La debilidad o falta de cohesión interna del PNV se derivó de dos rasgos institucionales que se consideran *claves* en su desarrollo organizativo: la incompatibilidad de cargos y el modelo *confederal* de su organización territorial.² La incompatibilidad de cargos surgió de la confluencia en una misma organización partidista de dos corrientes sociopolíticas diferenciadas, una carlista/integrista y otra liberal, antecesoras ambas del nacionalismo político, pero con tradiciones políticas claramente diferenciadas. El modelo de organización territorial se vio principalmente influido por dos factores. De una parte, por confluir en la conformación del nacionalismo vasco varias culturas políticas territoriales, todas ellas vasquistas, pero al mismo tiempo distintas entre sí. En este sentido la fractura liberalismo/integrismo fue uno de los polos de diferenciación, aunque no el único. De otra, y también de forma importante, por el surgimiento del PNV en un contexto político caracterizado por las consecuencias

² Empleo el término *confederal* única y exclusivamente porque ese es el que el PNV ha empleado siempre para referirse a su organización territorial interna desde principios de siglo hasta las reformas organizativas de 1987 (que trataremos en el capítulo 5). La organización en sí misma osciló entre un modelo que más propiamente habría que denominar *federal* y procedimientos de *confederalismo puro*, una oscilación que según subraya esta investigación ha sido un elemento constante de fricciones y enfrentamientos internos a lo largo de la historia del partido. Las organizaciones provinciales no han disfrutado nunca de un poder de veto “formal” sobre la dirección nacional, lo que subrayaría que la organización respondiera realmente a un modelo federal; pero, por otra parte, en distintos momentos se negaron a aplicar políticas estratégicas en su territorio invocando la *confederabilidad* e imponiendo un veto *de facto* a la dirección nacional. Otros aspectos tradicionales de la organización peneuvista, como el principio de representación territorial pura, o el hecho de que la Ejecutiva Nacional (EBB) se conformara exclusivamente a través de mandatos provinciales, cuestionan la caracterización de la organización territorial como un modelo federal sin más matices.

6 / Modelo de partido y cambio político

políticas de la *abolición foral*, lo que condicionó tanto sus primeras formulaciones doctrinarias como sus primeros pasos organizativos. Argumentaremos a este respecto que la abolición foral no fue la *causa* que originó la aparición de un nacionalismo político. Pero, por lo que al mismo PNV se refiere, la coincidencia temporal entre ambos fenómenos condicionó de forma importante su desarrollo futuro al fortalecer el nivel “provincial” del partido en detrimento de su dirección nacional. Con posterioridad, las circunstancias socioeconómicas y políticas de las tres provincias vascas y de Navarra tendieron a divergir más que a converger, acentuando así las presiones centrífugas en la dimensión territorial. Los condicionantes del partido en esta primera fase se reflejaron en repartos de poder partidista refrendados estatutaria o reglamentariamente, lo que resulta clave para entender el impacto de este modelo histórico en las elites peneuvistas una vez se inició la transición política en los años setenta. La larga dictadura franquista y las circunstancias de la clandestinidad generaron una elite partidista más homogénea que en períodos anteriores. Esta nueva elite, sin embargo, no aprovechó las circunstancias específicas de la clandestinidad para implementar reformas estatutarias u organizativas, de modo que el PNV reanudó la normalidad democrática con su modelo *originario* o *histórico* prácticamente intacto.

La segunda parte empírica de la tesis está dedicada al período de la transición política, desde la última fase de la dictadura franquista hasta la aprobación del Estatuto de Guernica. Esta segunda parte contiene dos capítulos. El capítulo 3 reconstruye la variable *dependiente* de la investigación para este primer período: la estrategia, o mejor, las estrategias políticas del PNV durante la transición política. Como el anterior, este es un capítulo fundamentalmente descriptivo. Su objetivo principal es subrayar las diferencias del desarrollo estratégico peneuvista en relación al de otros partidos de la oposición democrática, como el PCE o el PSOE. Si éstos últimos orientaron por lo general sus estrategias hacia posiciones que hicieran posible el pacto político, el PNV, en una tendencia especialmente pronunciada desde finales de 1977,

evolucionó en sentido contrario. Desde posiciones pactadas con el resto de la oposición, el PNV se desplazó a posiciones aislacionistas que en muchas ocasiones pareció que buscaban casi de forma explícita evitar fórmulas de consenso básico y acuerdos específicos con los restantes partidos. La ruptura unilateral de los pactos alcanzados previamente con el resto de las formaciones de la oposición democrática se produjo al mismo tiempo que la evolución de los peneuvistas desde posiciones pragmáticas hasta otras más maximalistas. Esta radicalización tuvo a su vez distintas vertientes. Una primera incidió en el desarrollo doctrinal y en las demandas de autogobierno. En este sentido, el partido evolucionó desde el referente del Estatuto de 1936 hacia fórmulas que, frente al Gobierno central y al resto de los partidos de la oposición democrática, situaban el reconocimiento de una soberanía vasca en el centro de su estrategia reivindicativa. Esta particularidad peneuvista fue más pronunciada en su actitud hacia el proceso de cambio político en sí mismo. La posición del PNV en este sentido no se caracterizó tanto por un rechazo del procedimiento, el *consenso político*, como por su *inhibición* ante el mismo. De hecho, fue precisamente en relación al *consenso político* donde la estrategia política del PNV tendió a una mayor diversificación, combinando actitudes y posiciones de rechazo (el referéndum constitucional) con la aceptación instrumental del mismo (el proceso estatutario). En este o en otros aspectos, la evolución del PNV no puede entenderse sólo en términos de radicalización, sino como una bifurcación por la que la dirección peneuvista tendía a subrayar aspectos distintos de su estrategia en escenarios diferentes.

Debido a la importancia que ha jugado en la vida política vasca, el capítulo 3 explora también las actitudes peneuvistas hacia la violencia política. En este sentido, el PNV desarrolló también dos orientaciones en parte contradictorias, pero que el partido trató de compatibilizar. Por un lado, dentro del contexto político vasco, las condenas al terrorismo de ETA se hicieron más sistemáticas y continuas; pero por otro, frente al Gobierno y los partidos políticos estatales, el PNV vinculó la existencia de ETA

8 / Modelo de partido y cambio político

al problema de autogobierno, a las reivindicaciones nacionalistas entendidas globalmente e incluso en ocasiones a sus reivindicaciones partidistas en particular. El posicionamiento del partido hacia la violencia estuvo además caracterizado por un aislamiento político todavía más pronunciado si cabe que en otros aspectos claves de la estrategia política. Por último, durante la transición, el PNV tendió a emplear el problema de la violencia política como elemento reforzador de la identidad nacionalista y, por extensión, de la propia identidad peneuvista.

El capítulo 3 trata asimismo de contextualizar la estrategia política del PNV en el marco de la evolución del resto de las fuerzas políticas relevantes, la UCD y el PSOE -tanto por lo que se refiere a sus organizaciones centrales como a las locales vascas-, así como la de las formaciones de la izquierda *abertzale*. De modo similar, el capítulo explora la evolución estratégica del PNV a la luz de las explicaciones tradicionales del *consenso político* para el conjunto de España, expuestas previamente en el capítulo 1. Por lo que se refiere a la memoria histórica, la principal pregunta a responder es la de por qué el PNV se radicalizó *pese* a que la elite dirigente surgida del último período de la clandestinidad hacía una lectura de la experiencia del período republicano y de la guerra civil similar a la de las elites que protagonizaron el proceso de cambio político en el conjunto de España. Los argumentos discutidos en la parte final del capítulo 3 cuestionan la validez de ésta y otras explicaciones tradicionales de la *excepción* peneuvista.

El capítulo 4 *explica* la variable dependiente del capítulo 3, la *excepción* peneuvista de la transición, en función de la variable independiente descrita en el capítulo 2, el modelo originario del partido. Con anterioridad, sin embargo, se explora la posibilidad de una última alternativa explicativa a la *excepción* peneuvista: el contexto sociopolítico vasco en los últimos años del franquismo y en los primeros años de la transición. Si este factor se aborda en este capítulo y no en el anterior se debe a que, a diferencia de explicaciones alternativas exploradas, esta investigación constata que el contexto socio-político vasco *fue* efectivamente distinto al del resto de España. Los niveles de conflictividad y de

movilización en el País Vasco no sólo fueron más intensos en los últimos años del franquismo y en los primeros meses de la transición, sino que, en una pauta de nuevo divergente, siguieron creciendo *después* de las elecciones constituyentes. En este capítulo se comprueban también algunos contrastes entre la orientación política de los vascos y la del conjunto de los españoles hacia el mismo proceso de cambio político, hacia la participación y la movilización política y hacia los partidos mismos. Si es cierto, como defienden algunas investigaciones y se discute en el capítulo 1, que la desmovilización política vinculada a una cultura política poco participativa en el final del franquismo *posibilitó* el consenso político característico de la transición española, la concentración territorial de pautas de movilización política distintas vinculadas a una subcultura política diferenciada hubo de crear disfuncionalidades de las que la *excepción* peneuvista hubiera sido sólo una expresión. Además y como describe este capítulo, en lo que constituye una diferencia adicional con respecto a otros partidos de la oposición, el PNV no adoptó un papel pasivo sino *activo* en las pautas movilizadoras que diferenciaron al País Vasco del resto de España durante la transición. Junto a las variables contextuales el capítulo explora también las claves organizativas del desarrollo estratégico. La recuperación del *modelo originario* tuvo en este sentido un impacto determinante tanto en la radicalización discursiva global como en el mismo recurso a estrategias movilizadoras. Con la reanudación democrática lo que había sido una elite partidista bastante homogénea, sólo renovada parcialmente por procedimientos de cooptación, recuperó la falta de cohesión interna que había caracterizado la trayectoria tradicional del partido.

Los efectos divisivos del modelo de partido sobre las elites estuvieron mediatizados por los mismos rasgos institucionales que identificamos en el capítulo 2: la incompatibilidad de cargos y el modelo *confederal* de organización territorial. La aplicación de la incompatibilidad de cargos impuso una renovación de las elites peneuvistas que no experimentaron las direcciones de otros

10 / Modelo de partido y cambio político

partidos, y desplazó a los líderes de la última fase de la clandestinidad, de orientación más pragmática, al grupo parlamentario en las Cortes, dejando sectores específicos de la organización, como la ejecutiva vizcaína, en manos de nuevos dirigentes más radicalizados. La recuperación del modelo *confederal* favoreció la respuesta de las elites a mandatos condicionados por subsistemas de partidos provinciales y contextos sociopolíticos muy diferentes entre sí. Tanto la aplicación de las incompatibilidades como la confederabilidad reintrodujeron elementos divisivos, que propiciaron el abandono del patrimonio político acumulado por la última dirección de la clandestinidad y favorecieron su sustitución por soluciones eclécticas que combinaban el rechazo del nuevo sistema político (el referéndum constitucional) con su aceptación instrumental (el referéndum estatutario). El capítulo 4 explora también las razones por las que en los inicios de la transición se readoptó el modelo originario frente a otras alternativas posibles. Por último, y por lo que se refiere a las relaciones entre transición democrática y modelo de partido, el capítulo examina asimismo la hipótesis tentativa de que la combinación de un contexto sociopolítico diferenciado y su progresiva radicalización estratégica conformarán al PNV como un modelo de partido distinto al del resto de los partidos de la oposición democrática en el conjunto de España.

La tercera parte de la tesis cierra el ciclo institucional que abrió el capítulo 2 relacionando la organización del PNV con su desarrollo estratégico en el nuevo contexto inaugurado por la puesta en marcha de instituciones de autogobierno. Esta tercera parte contiene tres capítulos y en ella se analiza el desarrollo estratégico del PNV en los primeros años ochenta, su proceso de escisión a mediados de la década y las trayectorias posteriores de los dos partidos surgidos de la ruptura a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa. Inicialmente, la puesta en marcha del autogobierno no modificó las respuestas eclécticas del PNV al contexto político. La asunción de responsabilidades institucionales se hizo compatible con la continuidad de

estrategias de enfrentamiento y de cuestionamiento del conjunto del entramado institucional, incluyendo en ocasiones a las mismas instituciones autonómicas. En cierto modo, la estrategia peneuvista de los primeros años ochenta combinó elementos de un partido de oposición con los de un partido de gobierno. Esta orientación, encabezada por el mismo Gobierno vasco, continuaría hasta 1984 y en menor grado hasta el mismo momento de la escisión en 1986. Desde la ruptura, el PNV rebajó los componentes ideológicos que habían caracterizado su desarrollo partidista hasta ese momento y fortaleció su vertiente institucional. Por su parte, EA, la formación política surgida de la ruptura, hacía gala de la continuidad con la vertiente más radical e ideológica. El cambio estratégico del PNV se vio favorecido por condicionantes externos e internos. El primer capítulo de esta tercera parte, el capítulo 5, atiende al desarrollo y evolución de los factores externos, y en particular a sus diferencias o similitudes con respecto al período anterior. Una vez atendidos los condicionantes externos, el capítulo 6 presta atención preferente a los condicionantes internos del cambio: el giro estratégico estuvo en este sentido condicionado por las relaciones cambiantes entre tres grupos partidistas que en el desarrollo del capítulo hemos optado por denominar *autonomistas*, *pragmáticos* e *ideólogos*, cada uno de ellos identificado con distintos ámbitos jerárquicos y territoriales del partido. La evolución de la crisis partidista subraya, sin embargo, la importancia que la organización siguió teniendo sobre el desarrollo estratégico. En lo que hace a las incompatibilidades, la creación de un Gobierno vasco, acentuó más todavía la competición intrapartidista sobre el control de la estrategia política. La puesta en marcha de las instituciones de autogobierno otorgó muchos más recursos a la esfera pública de los que había disfrutado el grupo parlamentario durante la transición, y por contrapartida vació de cuadros el aparato del partido. Tras la dimisión de Carlos Garaikoetxea, el conflicto tendió a expresarse en enfrentamientos entre las organizaciones regionales o provinciales del partido. En los aspectos derivados de la rivalidad competencial entre el Gobierno vasco y las

Diputaciones la territorialización del conflicto fue nueva. Pero, en una segunda vertiente, el faccionalismo interterritorial siguió vinculado al predominio que la organización del PNV daba a su nivel regional o provincial y las muy distintas situaciones contextuales a las que el partido se enfrentaba en cada uno de esos territorios. La misma ruptura del PNV en 1986 subraya el impacto del modelo organizativo sobre su desarrollo estratégico. Por fin, el capítulo 7 examina el modo en el que las reformas internas emprendidas por el PNV tras la escisión, en los últimos años ochenta y primeros noventa, representaron una importante ruptura –aunque no total- con la trayectoria organizativa del partido desde su origen hasta ese momento. Éste último capítulo analiza también el impacto de la ruptura y el cambio organizativo del PNV sobre el sistema de partidos vasco en los primeros años ochenta y primeros años noventa.

Tras el desarrollo de las tres partes empíricas se dedica un último apartado a las conclusiones de esta investigación. En éste, la evidencia extraída de los capítulos empíricos se contrasta con las hipótesis iniciales expuestas en el capítulo 1. A la luz de esta evidencia, se propone una nueva conceptualización sobre la relación entre procesos de cambio político y partidos políticos.

Fuentes

Esta investigación se ha apoyado en cuatro tipos de fuentes: fuentes secundarias, fuentes documentales primarias, entrevistas a elites del partido y encuestas de opinión pública.

La literatura secundaria ha sido la principal fuente utilizada en el capítulo 2, donde se reconstruye el proceso por el que se configuró y consolidó el modelo originario o histórico del PNV. Se han empleado aquí decenas de contribuciones, procedentes casi en su totalidad del campo de la historiografía. Algunas de estas contribuciones, sin embargo, fueron especialmente útiles por prestar especial atención al desarrollo interno del PNV. Entre ellas cabe destacar Corcuera (1979) para los primeros años del

peneuvismo y Mees (1991, 1992, 1995, y De Pablo, Mees, y Rodríguez Ranz 1999) para el período de la Restauración y de la dictadura de Primo de Rivera. Sin las aportaciones de estos dos autores hubiera sido imposible interpretar y reconstruir el proceso que generó la particular estructura interna del PNV. Para el período republicano, la bibliografía es más extensa pero paradójicamente más confusa sobre la estructura interna. Las principales referencias han sido las de Tápiz (1997) y De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz (1999).³ El segundo volumen publicado por este grupo de autores (2001), junto a De Meer (1992), De la Granja (1987, 1990), Morán (1982), San Sebastián (1984) y Jiménez de Aberasturi (1999) se emplearon para el período de la guerra y la dictadura franquista. Por último, el trabajo de De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz (2001), publicado en una fase ya avanzada de esta investigación, resultó muy útil para conocer detalles de la transición política, en particular con anterioridad a la negociación del Estatuto (pues su recorrido finaliza en 1979), a los que no se hubiera tenido de otro modo acceso, y fundamentalmente los detalles de las actas del EBB. Para la descripción de la diversificación socioeconómica de las provincias vascas y de Navarra fueron particularmente útiles Montero (1993) y Ferrer Muñoz (1992). Por último, para los capítulos 3, 4 y en menor medida el 5, la utilidad de las fuentes secundarias vino también de la mano de testimonios políticos, en particular de dirigentes de partidos políticos rivales del PNV. A este respecto cabe destacar los testimonios de Benegas (1984, 2000) para una perspectiva socialista de la evolución de los peneuvistas en distintas fases, Peces Barba (1988) y Solé Tura (1985) para la difícil cuestión de la negociación constitucional, y, sobre todo, Herrero de Miñón (1993) para ésta última cuestión, así como para algunos aspectos clave del camino hacia la escisión del PNV. Por último, la tesis doctoral de Ross (1993) sobre *Euskadiko Ezkerra*

³ Para el período anterior a la Segunda República fueron también útiles las descripciones provinciales de De Pablo (1991, 1995) para Álava; y Ferrer Muñoz (1992) y Chueca (1993, 1999) para Navarra.

(EE) fue extremadamente útil para una visión externa del PNV desde un entorno igualmente nacionalista.

Las fuentes documentales primarias empleadas han sido de dos tipos: los documentos del partido y la prensa. La recopilación del conjunto de los Estatutos nacionales y provinciales del partido (EAJ-PNV 1985) fue crucial para el capítulo sobre el modelo originario, pues permitió contrastar hasta qué punto los conflictos internos descritos por la historiografía tuvieron una plasmación estatutaria. Para el resto de los capítulos, los Estatutos organizativos, las ponencias a Asambleas Nacionales y Generales (especialmente las de 1977 y 1987) y los programas electorales constituyeron fuentes documentales fundamentales. En este sentido, y para la explicación de la escisión, se examinaron tanto las fuentes documentales del PNV como las de EA. Todas estas fuentes vienen recogidas en el apartado de bibliografía y referencias. Las fuentes de prensa se emplearon para fortalecer la historia organizativa y estratégica del PNV desde el inicio de la transición hasta el final de la década de los ochenta. La revista *Euzkadi*, un boletín informativo dirigido a los afiliados del PNV, resultó un instrumento imprescindible para reconstruir su historia organizativa interna durante la segunda mitad de los setenta en ámbitos tan distintos como el desarrollo de conflictos internos, la renovación de las elites dirigentes o la evolución de la afiliación provincial. Desde su inicio en 1979 y a lo largo de los ochenta, la revista *Muga*, de carácter cultural y político y también vinculada orgánicamente al partido, proporcionó información crucial sobre los sectores disidentes de la estrategia desplegada por el Gobierno Garaikoetxea, así como testimonios contemporáneos de algunos de los principales protagonistas de los conflictos que condujeron a la escisión del partido. El seguimiento del diario *Deia* proporcionó información complementaria a este respecto. Para el período de la transición anterior a la salida de *Deia* en junio de 1977 se consultó el diario *El Correo Español-El Pueblo vasco*.

Las entrevistas a elites partidistas proceden a su vez de tres fuentes distintas. La mayor parte fueron entrevistas semiabiertas realizadas por el autor a miembros del PNV y EA en la primavera

de 1998 en Bilbao y Vitoria. Para este primer grupo, se seleccionó a los entrevistados de tal modo que los seleccionados representaran a las organizaciones de ambos partidos en las tres provincias, en función sobre todo de la relevancia de la dimensión territorial del partido para explicar su desarrollo organizativo y, en última instancia, la escisión. En este primer grupo, sin embargo, no se hicieron entrevistas a representantes navarros. Junto a ese primer grupo se ha empleado también un grupo de menor de entrevistas (un total de tres) realizadas también por el autor junto a Beatriz Acha Ugalde en otoño de 1996 en Bilbao y San Sebastián, y de nuevo tanto a líderes del PNV (uno) como de EA (dos). El trabajo con este segundo grupo se realizó siguiendo un guión más abierto, y suple algunas de las carencias del primer grupo en la medida en la que incluía a un líder prominente de la organización del PNV en Navarra hasta el momento de la escisión, y de EA con posterioridad a ésta. La tercera fuente procede de las entrevistas realizadas por Richard Gunther durante la transición a finales de los años setenta y comienzos de los ochenta. Este tercer grupo de entrevistas proporciona la ventaja adicional de evitar las evaluaciones *a posteriori* que presentan los dos primeros grupos de entrevistas. En la parte final de la tesis se incluye un apéndice metodológico que especifica la posición orgánica de los entrevistados en el momento de la entrevista y se proporciona un código para su identificación en las citas del texto.

Por último, aunque tan sólo de modo lateral, esta tesis ha empleado también encuestas de opinión pública como material complementario para la comprobación y el contraste de algunas de las hipótesis de investigación. Las encuestas se emplearon fundamentalmente para comprobar las hipótesis sobre las características específicas del contexto vasco con respecto al del conjunto de España, y las relativas a las distintas orientaciones del PNV en cada una de las provincias vascas. En relación a este último aspecto la información de las encuestas complementa la información cualitativa obtenida por entrevistas y fuentes documentales. Las encuestas de opinión pública empleadas pertenecen todas al Banco de Datos del Centro de Investigaciones

16 / Modelo de partido y cambio político

Sociológicas (CIS) y responden a los siguiente números de catalogación: E. 1143 (octubre 1977), E. 1141 (enero 1978), E. 1157 (julio 1978), E. 1237 (julio 1980), E. 1368 (febrero 1984) y E. 1548 (octubre 1986).

CAPÍTULO 1

MARCO TEÓRICO Y ANALÍTICO

1.1. Introducción

El propósito de esta investigación es el de aportar un nuevo enfoque sobre la relación de los partidos políticos con el proceso de transición y consolidación democrática en España. Para ello se ha escogido como caso de estudio el PNV, que fue el principal partido, de entre los que procedían de la oposición democrática, que no participó del *consenso político* que presidió la transición española. Esta investigación se ha guiado por dos preguntas que de forma complementaria conforman el objeto de esta investigación. Una primera pregunta podría formularse del siguiente modo. ¿Por qué el PNV siguió, durante la transición, un comportamiento diferencial con respecto a los demás partidos, y en especial con respecto a los que, como él mismo, procedían de la oposición democrática? Como veremos a lo largo de esta tesis la orientación de la estrategia política peneuvista cambió desde la segunda mitad de los años ochenta, tras un prolongado proceso de escisión y ruptura del que surgió un nuevo partido, EA, lo que genera una segunda pregunta ¿Por qué el PNV cambió el sentido de su estrategia desde la segunda mitad de los años ochenta? La hipótesis que esta investigación defiende es que la tradición ideológica del partido y las características del contexto

sociopolítico vasco no explican de forma suficiente ni el comportamiento diferencial con respecto al resto de partidos durante la segunda mitad de los años setenta, ni el cambio estratégico posterior de la segunda mitad de los años ochenta. Por el contrario, las decisiones del PNV y sus estrategias políticas durante la transición, sólo pueden comprenderse cabalmente atendiendo al marco institucional, esto es, la organización partidista, en la que su elite dirigente diseñó dicha estrategia. Puesto que el marco organizativo del PNV tuvo como consecuencia su inhibición inicial del consenso político y la modificación posterior de su estrategia política, la conclusión necesaria es que los partidos como organizaciones y como actores colectivos jugaron un papel *relevante* en el proceso de transición y consolidación democrática, y no fueron meros actores *pasivos* del mismo, un papel que con frecuencia se les ha dado en la literatura.

Sin embargo, esta última afirmación es compatible con la premisa de esta investigación de que la transición y consolidación democrática fue un proceso multicausal complejo en el que no sólo los partidos tuvieron un impacto sobre el proceso de cambio político sino que, por supuesto también la apertura democrática que trajo consigo la transición tuvo un impacto sobre la configuración de los partidos. Los partidos como organizaciones colectivas fueron relevantes en la transición y consolidación democrática, pero también las expectativas generadas por la transición tuvieron un impacto sobre los partidos. Esta investigación asume un marco de interacciones mutuas que a continuación tratamos de discernir siguiendo un modelo dinámico y multicausal del proceso de transición y consolidación democrática.

¿Cómo pueden discernirse esas interacciones mutuas? La exposición que a continuación sigue propone un marco de relaciones causales entre elites, organización del partido, y contexto sociopolítico. He realizado un análisis crítico de los modelos explicativos del proceso de transición contraponiendo los modelos elitistas frente a las explicaciones contextuales. A esto se dedica la primera parte del marco teórico y analítico. Se ha optado

como punto de partida por los modelos elitistas por dos razones. Primero, estos modelos elitistas se han consolidado como la interpretación hegemónica de la transición política en España y ofrecen un marco apropiado para la exposición de hipótesis alternativas. Segundo, los modelos elitistas permiten generar preguntas sobre los límites y las restricciones a las que se enfrentan las elites, y en particular las elites partidistas. Esta investigación ha entendido dichas restricciones en dos vertientes que se exponen de manera sucesiva. De un lado, el contexto sociopolítico en el que operaron las distintas elites partidistas. Y de otro, las organizaciones de partido como marco institucional básico en el que las elites toman las decisiones y diseñan su estrategia política.

La discusión de los debates sobre el contexto sociopolítico antecede a la discusión sobre la organización porque permite contextualizar algunas hipótesis sobre el modo en el que la apertura democrática iniciada con la transición pudo haber tenido un impacto tanto en las decisiones de las elites como en la configuración organizativa de los partidos, o al menos en alguna de las dimensiones de ésta. Si determinadas dimensiones de la organización pudieron tener un impacto en las decisiones que dieron forma a la transición, por contrapartida la misma apertura política pudo afectar a la organización en otras o incluso en las mismas dimensiones.

De este modo, en el diseño de investigación la organización se ha considerado principalmente como variable *independiente*, y con efectos sobre el proceso de cambio político. Cabe recordar una vez más la hipótesis fundamental sobre la que se apoya esta investigación: el modelo institucional *histórico* recuperado por el PNV en los inicios de la transición tuvo un efecto en las decisiones que tomaron las elites del partido sobre el proceso de cambio que entonces se puso en marcha. De forma secundaria, sin embargo, esta tesis explora también la organización como variable *dependiente*, resultado de las diferencias contextuales en las que se desenvolvían los distintos partidos. La relevancia de este diseño queda subrayada por el hecho de que, al tratarse el PNV de un

partido de ámbito subestatal, el subcontexto político en el que se desenvolvía pudo haber presentado características significativamente distintas que dieran lugar a dimensiones organizativas también diferentes. La contraposición de la organización como variable a un mismo tiempo *independiente* y *dependiente* en relación al proceso de cambio político se explora tanto en la segunda como en la tercera parte en dos períodos diferentes, la segunda mitad de los años setenta en el primer caso, y los años ochenta en el segundo.

Naturalmente, un diseño de estas características presentaba importantes problemas de parsimonia que han tratado de suplirse recurriendo a la literatura de organización de los partidos. Ésta se ha dividido en dos grandes corrientes: la que explica las formas organizativas como resultado de factores *exógenos* a la misma organización, y la que sostiene que la relación de los partidos con el contexto externo está condicionada por factores *endógenos* que condicionan su desarrollo organizativo. Esta investigación parte de la premisa de que los dos corrientes no son totalmente antagónicas. Si la primera corriente busca mecanismos causales entre los factores contextuales y las formas organizativas, tratando de responder a la pregunta de *por qué* los partidos cambian, la segunda trata de responder a la pregunta más restringida de *cómo* los partidos responden *de hecho* a esos retos contextuales. Es cierto, sin embargo, que la segunda corriente admite una mayor capacidad de los partidos para condicionar su entorno que la primera.

Esta investigación no pretende responder a las amplias preguntas a las que estas dos corrientes se enfrentan en la literatura general sobre partidos, sino a cuestiones más específicas sobre la relación entre partidos y procesos de transición. Así, se ha encontrado que las dos corrientes son útiles para generar hipótesis a este respecto. Si la primera corriente permite generar hipótesis sobre el impacto de la apertura democrática en las formas organizativas, la segunda permite generarlas en sentido inverso. Por ello se ha subdividido la segunda parte del marco teórico, a su vez, en dos partes. La primera establece hipótesis sobre el impacto

de la apertura democrática en las formas organizativas, considerando por tanto la organización como variable *dependiente* del proceso de transición. Las hipótesis de esta primera parte se establecen a la luz de algunas de las consideraciones del contexto sociopolítico del apartado anterior, aunque se fundamentan en las predicciones teóricas de la primera corriente, a la que denominamos enfoque *evolutivo* de los partidos políticos. En la segunda parte se aborda la hipótesis principal de esta investigación, tratándose a la organización como variable independiente que tiene un impacto sobre la estrategia política del partido y, por tanto, sobre el proceso de transición y consolidación democrática en el País Vasco. Las hipótesis de esta segunda parte se derivan de la segunda corriente de la literatura de organización de partidos, la que analiza los factores endógenos que condicionan el desarrollo organizativo.

1.2. Determinantes de la transición política en España y el País Vasco. Los modelos elitistas y la crítica desde la sociología política

1.2.1. Las teorías elitistas de la transición

A finales de los años setenta y comienzos de los ochenta, algunas de las primeras interpretaciones sobre la transición política española enfatizaban la importancia del desarrollo económico y la modernización como factor determinante de la democratización (Malefakis 1982; Preston 1985); otras, la naturaleza *biodegradable* del franquismo para, partiendo de su propia configuración institucional, generar las condiciones que hicieron posible su autotransformación en un régimen democrático a través de una reforma impulsada desde un sector de sus mismas elites (Carr y Fusi 1979); otras, menos frecuentes, otorgaban un papel fundamental a las fuerzas sociales en el cambio político, y en concreto al movimiento obrero (Forewaker 1987); y, finalmente, otras adoptaron un escalón intermedio subrayando que

el proceso de transición en España resultó de la interacción entre presiones “desde abajo” y reformas “desde arriba” (Maravall 1982). Todas, sin embargo, aceptaban que la política de consenso y el acuerdo entre elites había sido fundamental para la implantación de la democracia.

De este modo, en los años noventa, las interpretaciones centradas en la actuación de las elites se hicieron hegemónicas. Podían tener distintas formulaciones o incluso parámetros teóricos muy distintos entre sí, desde el *political crafting* de Linz (1987) a la “racionalidad” de los actores políticos de Colomer (1990; 1998). Pero la gran mayoría otorgaba una extraordinaria importancia al papel del liderazgo político en el proceso de democratización.⁴ Quizás en ningún trabajo quedaba más manifiesta la importancia del papel de las elites políticas que en la aplicación de Gunther (1992) al caso español de los modelos elitistas de Field y Higley (1978; 1980) y Burton y Higley (1987).⁵ El caso español era considerado por aquel autor como el modelo arquetípico de transición y consolidación democráticas:

el éxito de la consolidación democrática en España fue fundamentalmente el resultado de un profundo proceso transformador que condujo a sus elites políticas desde sus respectivas posiciones antagónicas a la confluencia en torno a un mínimo consenso político. En su mayor parte dicho proceso se llevó a cabo a través de un acuerdo entre elites (Gunther 1992: 40).

La aplicación del *elite settlement* al caso español propuesta por Gunther, hacía referencia ante todo al reconocimiento implícito que todos los partidos políticos estatales y algunos de los

⁴ Los modelos elitistas de transición a la democracia han estado muy influidos por las propuestas analíticas de Rustow (1970), quien frente al determinismo social de los años sesenta proponía un modelo de análisis dinámico de los procesos de transición. Para una discusión general de los modelos elitistas frente a otro tipo de interpretaciones véase también Tarrow (1995).

⁵ A este respecto puede verse también Gunther, Diamandouros y Puhle (1995), especialmente la introducción.

subestatales hicieron de la legitimidad de las instituciones existentes como punto de partida para abrir un proceso de negociación de reforma política. Junto a esta especificidad del caso español, el *elite settlement* explicaba el éxito de la transición española gracias al seguimiento de un determinado modelo de acercamiento entre las distintas fuerzas políticas: negociaciones reservadas y no públicas, e inclusión directa de todos los grupos representativos en los procesos de negociación que permitiera facilitar un mejor afianzamiento posterior de los compromisos adquiridos. De acuerdo con el análisis de Gunther (1992: 44), la adaptación de los partidos a una estrategia de “reforma pactada” y la adopción de ese modelo de negociación permitieron superar la polarización existente en la sociedad española sobre el modelo de régimen democrático al que se quería llegar. El *elite settlement* serviría también para explicar la *excepción* vasca. En consonancia con el argumento anterior, el fracaso de la consolidación democrática en el País Vasco se explicaría por la exclusión de un representante de los nacionalistas vascos (y en particular del PNV) de la ponencia constitucional en la que sí estuvieron representados el resto de los partidos significativos, incluyendo la minoría catalana (Gunther 1992: 72). Esta exclusión de los peneuvistas del modelo de negociación explicaría su inhibición posterior del consenso político en torno a la Constitución.⁶ Desde enfoques muy distintos, otros análisis han subrayado factores adicionales que hubieran facilitado la convergencia entre elites. Entre estos destacan muy especialmente los análisis de la memoria: el interés de los principales actores políticos por no reproducir la división y polarización política que habían conducido a la Guerra Civil hubiera servido como incentivo adicional que favoreció y consolidó el *consenso* político que presidió la transición (Aguilar

⁶ Sobre la validez de estos dos argumentos volveremos al final del capítulo 3 a la luz de la evidencia mostrada en dicho capítulo. En el capítulo 4 trataré de demostrar que la posición peneuvista a este respecto estuvo más bien condicionada por otro tipo de restricciones.

1996, Heywood 1996: 146).⁷ Del mismo modo, estos enfoques también han intentado explicar la *excepción* vasca a partir de particularidades específicas de la memoria de la guerra en el País Vasco, así como a partir de la especificidad del empleo de dicha memoria por parte de las elites nacionalistas vascas en el proceso de cambio político (Aguilar 1998a, 1998b).

Sin dejar de valorar las importantes aportaciones realizadas por los modelos elitistas, el punto más vulnerable de su argumentación radica en la asunción de que el comportamiento de las elites tiene lugar en el vacío político. Las críticas más importantes a estos modelos explicativos han tendido a subrayar que las elites actúan en un contexto sociopolítico que condiciona su margen de maniobra. Las “decisiones políticas están abiertas a la opción y la contingencia, pero las opciones mismas están a su vez sujetas a restricciones estructurales” (Tarrow 1995: 207). Estas críticas son las que examinamos a continuación.

1.2.2. Las críticas desde la sociología política a los modelos elitistas: las explicaciones contextuales de la transición

Junto a los modelos elitistas dominantes en la interpretación de la transición, han existido otro tipo de aportaciones que enfatizan la importancia del contexto sociopolítico global. Desde este enfoque se ha argumentado que, si bien el comportamiento de las elites fue importante, el principal factor causal del proceso fue la orientación y el comportamiento de los ciudadanos:

⁷ Las interpretaciones de la memoria no forman parte estrictamente de los modelos elitistas. La memoria de la Segunda República y de la Guerra Civil hubiera condicionado no sólo a las elites sino a la sociedad en su conjunto (Aguilar 1996, 1998a, 1998b). Si las introducimos en esta parte de la exposición es porque los estudios de la memoria han construido uno de los esfuerzos más sistemáticos y completos para explicar por qué tuvo lugar la convergencia política entre elites.

Sin menospreciar el carácter decisivo de algunos comportamientos individuales, conceder demasiada relevancia a esta estrategia proporcionaría a las elites políticas una capacidad de maniobra de la que en general carecen. (...) Aquel resultado, el del conflicto social entre los actores que pudo haber cambiado el rumbo del proceso, no fue otro que la derrota de la opción rupturista y la imposibilidad manifiesta de llevar sus opciones maximalistas. En este aspecto, los ciudadanos y no las elites marcaron, con su moderación, el sentido del cambio (Díaz Gijón 1995: 106).

En este sentido, Maravall (1982; 1984) ya había expresado la necesidad de interpretar el comportamiento de las elites, de las “reformistas” procedentes del régimen franquista y de las “rupturistas” de la oposición democrática, en relación a las presiones reivindicativas “desde abajo” y al contexto ideológico del país en su conjunto. Las presiones reivindicativas desde abajo habrían tenido la utilidad principal de mostrar a los sectores reformistas dentro del régimen el respaldo social a las fuerzas de oposición, así como la imposibilidad de llevar a cabo una reforma limitada hacia la democracia (Maravall 1982: 13; 1984: 28-30). Hasta la celebración de las primeras elecciones, la presión del movimiento obrero, tanto en número de horas perdidas en huelgas, como en cuanto al carácter predominantemente político de dichas huelgas habría sido un factor crítico que obligó a los sectores reformistas a negociar una apertura del sistema político y no una simple reforma limitada. Después de las elecciones, la situación cambió; aunque la presión del movimiento obrero permaneció en niveles relativamente elevados, las huelgas perdieron el carácter eminentemente político que habían tenido hasta junio.⁸ Además, la convocatoria de elecciones abrió ante los partidos nuevas consideraciones:

la perspectiva de unas elecciones constituyentes y una democracia representativa generó la necesidad de atender no sólo a la potencialidad de presión de unos miles de ciudadanos movilizables

⁸ La investigación posterior de Sastre (1997: 124) confirma este punto.

políticamente, sino a las disposiciones políticas de una ciudadanía ideológicamente desconocida y silenciosa. (...) Las estrategias partidistas advirtieron pronto que, más allá de los sectores movilizados, la sociedad española se caracterizaba por una moderación notable, moderación que se extendía en cierta medida a amplios sectores de la propia clase obrera (Maravall 1984: 30, 32).

Como el mismo Maravall concluye, las posibilidades de sostener una movilización reivindicativa en una sociedad políticamente apática y poco participativa eran limitadas, lo que debe interpretarse como una herencia de la desmovilización política que había caracterizado el franquismo.⁹

Sastre (1997) ha profundizado en esta última interpretación de la transición política. Su análisis no cuestiona la importancia del liderazgo político. Pero a diferencia de los modelos elitistas argumenta que el pacto consociativo radicó precisamente en la “propia debilidad de todas las facciones de la elite política. (...) En definitiva los acuerdos entre elites son más probables cuando no existe una excesiva presión de las no-elites. (...) El proceso de redemocratización español se sustenta en un pacto entre elites que gozaron de un amplio margen de maniobra para la negociación favorecido por la existencia de una sociedad políticamente desmovilizada” (Sastre 1997: 72). Estas aportaciones subrayan, en definitiva, la posibilidad de contemplar la relación entre cultura política, movilización y cambio político desde una doble perspectiva. Desde una de ellas cabe preguntarse si las orientaciones y la movilización política de los ciudadanos condujeron al cambio político o a la crisis del régimen en España. Desde la otra, sí, por el contrario, la apertura de un proceso de cambio político movilizó políticamente a la sociedad, y aún más,

⁹ “La movilización fue siempre limitada y tuvo un escaso impacto en una sociedad apática en la que el ‘cinismo político’ estaba muy extendido y la orientación asociativa y participativa era débil. Esta interpretación subraya la herencia cultural e ideológica del franquismo y sus efectos en términos de desmovilización política e ideológica” (traducción propia de Maravall 1982: 15).

si dicha movilización afectó a la agenda formal de la transición (Sastre 1997: 73), y por ende a las estrategias partidistas.

Desde la primera perspectiva se ha sostenido habitualmente que el predominio de actitudes positivas en la sociedad española del tardofranquismo hacia la democracia facilitó el éxito del proceso de cambio político. Desde mediados de los sesenta, una tercera parte de la población manifestaba abiertamente su preferencia por soluciones democráticas, una tendencia que se reforzó tras la muerte de Franco.¹⁰ Entre 1975 y 1976, alrededor de tres cuartas partes de los ciudadanos apoyaban ya una opción democrática (Maravall 1982: 95-98, 1984: 3). Sin embargo, desde la segunda perspectiva se ha subrayado que la preferencia por soluciones democráticas vino acompañada también por una preferencia de opciones reformistas frente a cualquier tipo de radicalismo político (Sastre 1997: 87).¹¹ En este sentido, se ha subrayado que una de las principales consecuencias de la socialización franquista hubiera sido una muy baja implicación política de los ciudadanos. Entre 1971 y 1973 el promedio de españoles que declaraba tener mucho interés por la política representaba sólo un 5 por ciento, mientras los politizables, quienes manifestaban un interés por la política medio o bajo, eran un 31, y los que carecían de interés alguno alcanzaban el 55 por ciento. Comparándolos con los niveles de otros países europeos en los años sesenta, el porcentaje de quienes mostraban mucho interés por la política era once veces inferior al registrado en Alemania, ocho veces menor que el del Reino Unido y cuatro

¹⁰ En 1966 un tercio de los españoles señalaba que era preferible que las decisiones políticas fueran tomadas por personas elegidas frente a que un solo hombre decidiese; en 1974, un 60 por ciento se decantaba por dicha opción, y en 1976, un 78 por ciento; López Pintor (1982). Para la evolución de la adhesión al sistema democrático desde el final de la dictadura hasta la actualidad véase asimismo Montero, Gunther y Torcal (1998).

¹¹ En marzo de 1975 y en enero de 1976 sólo un 5 y un 7 por ciento de los ciudadanos elegía la libertad y la democracia como meta política preferente, frente a un 45 y un 36 por ciento que valoraban como meta más importante la paz (López Pintor 1982).

veces menor que el de Italia. Con la apertura democrática el interés por la política alcanzó un nivel máximo del 16 por ciento de politizados en 1977, para volver a bajar a niveles similares a los de la etapa predemocrática desde comienzos de la siguiente década (Sastre 1997: 76-80).

Un correlato de este bajo interés era la escasa predisposición de los españoles hacia la participación. Analizando distintos tipos de participación política y comparándolos con los de las democracias europeas consolidadas, Maravall (1982: 92) y Sastre (1997: 102) llegaban a la conclusión de que la participación política de los españoles en actividades tradicionalmente minoritarias como la colaboración en campañas políticas o asistencia a mítines era similar a la de otros países, pero que existían diferencias tan importantes como para doblar a las formas más básicas de participación (o formas no convencionales), como la lectura de secciones políticas en los periódicos o la frecuencia con la que se hablaba de política con familiares y amigos. Una última característica a subrayar sería la extendida percepción de las decisiones políticas como “lejanas” y no moldeables por los ciudadanos. En este sentido, todavía a lo largo de los años ochenta, casi el 60 por ciento de los españoles creía que el voto era la única forma que tenía para poder influir en las decisiones del gobierno (Sastre 1997: 103).

De acuerdo con estas interpretaciones, el contexto sociopolítico cuenta como factor explicativo y condicionó los pactos entre elites. Así, la orientación moderada de la ciudadanía y los fenómenos de despolitización y desmovilización facilitaron, e incluso condicionaron, la convergencia de los partidos de ámbito estatal en las prácticas de *consenso político* de la transición española.

Ahora bien, ¿actuó este condicionante del mismo modo para todas las elites partidistas? Un análisis de un partido subestatal como el PNV permite formular la hipótesis alternativa de que sus elites partidistas se enfrentaron a *un subcontexto específico y diferenciado al del conjunto de España*, un subcontexto que por sus características planteó opciones distintas a las de las elites de

los partidos de ámbito estatal. Esta hipótesis es explorada de forma exhaustiva en el capítulo 4 de la tesis. Como veremos, las presiones movilizadoras de la sociedad vasca, siguiendo una pauta divergente a la del resto de España, mantuvieron una intensidad creciente *después de las elecciones constituyentes*. En dicho capítulo se explora también que la posibilidad de que estas diferencias estuvieran relacionadas con pautas de subcultura política y actitudes hacia la participación significativamente distintas a las del resto de España. En el mismo capítulo se contrasta el poder explicativo de estos rasgos distintivos con el de otra hipótesis que se derivan del marco organizativo y no del contexto político. Para ello, sin embargo, tenemos que abordar las relaciones potenciales entre los partidos como organizaciones, los procesos de transición y de consolidación democrática, y las estrategias políticas desplegadas por dichos partidos, incluyendo por supuesto la *excepción* estratégica peneuvista.

1.3. Los partidos políticos y el proceso de transición y de consolidación democrática en España

Una segunda consideración de la que parte esta investigación es que las explicaciones del comportamiento de las elites necesita atender no sólo al contexto sociopolítico, sino también a los marcos organizativos partidistas concretos. Una vez iniciado el proceso de cambio político y celebradas las primeras elecciones libres en junio de 1977, todas las elites que participaron en la política de consenso, en particular durante el proceso constitucional, lo hicieron en su condición de líderes de partidos. Por su parte, las elites que optaron por no participar de dicho consenso, y entre ellas las del partido que aquí se estudia, también lo hicieron en su condición de líderes de partidos. ¿Qué nos pueden decir por tanto las teorías de los partidos políticos sobre las decisiones que tomaron dichas elites? ¿Si los partidos no actuaron del mismo modo, qué diferencias pudieron condicionar sus estrategias? Una vez iniciado el proceso de cambio político, los

partidos se diferenciaron entre sí por su situación institucional; mientras la UCD compatibilizaba la construcción del nuevo marco político con las responsabilidades de Gobierno, el resto conformaba la oposición en la nueva situación de normalización democrática. Por otro lado, mientras algunos partidos habían sido fundados por grupos procedentes del régimen franquista, como AP, otros se habían fundado (o alternativamente, habían sido dirigidos durante la clandestinidad) por personalidades relevantes de la oposición democrática al franquismo. UCD representaba un caso mixto por el hecho de haber surgido de la confluencia de grupos reformistas procedentes del régimen anterior y de grupos que habían formado parte de la oposición democrática.

Tomando en consideración ese primer grupo de diferencias, esta tesis ha considerado dos dimensiones de los partidos especialmente relevantes en su interacción con el proceso de transición y consolidación democrática. Una primera dimensión es la que diferenciaba a los partidos entre sí por sus trayectorias o tradiciones institucionales previas. Con frecuencia, la fluidez del marco institucional implícito en un proceso de transición y la reciente legalización de todos los partidos después de cuarenta años de dictadura, ha llevado a asumir que los líderes políticos actuaron en una situación de cierto vacío institucional. Sin embargo, aun atendiendo única y exclusivamente al factor tiempo, las diferencias entre los partidos eran sustanciales. Los partidos con raíces en el régimen franquista eran todos de nueva fundación, pero los partidos procedentes de la oposición presentaban importantes diferencias entre sí en este sentido. Por una parte, estaban los partidos recientemente fundados como *Convergència Democràtica de Catalunya* (CDC), y por otra, aquellos con una trayectoria prefranquista como el PCE, fundado en 1921, o el PSOE y el PNV, que contaban ya con casi un siglo de historia. Tal y como trataremos de defender en esta tesis, las tradiciones institucionales fueron un factor que, al menos en el caso concreto del PNV, condicionaron el modo en el que las elites partidistas interactuaron con el contexto sociopolítico. En la siguiente exposición la explicación vinculada a las tradiciones

institucionales se formulan bajo el epígrafe dedicado a la organización partidista como variable *independiente* del proceso de transición y consolidación democrática.

La segunda dimensión de los partidos, relevante por su interacción con la transición y la consolidación democráticas, es la cuestión de la afiliación y militancia interna de los partidos políticos. Éste es un aspecto que apenas se ha tenido en cuenta en otros análisis, y frecuentemente se ha asumido que, dada la reciente creación o refundación de la mayoría de los partidos políticos, el papel de la militancia era débil o inexistente. A diferencia de la anterior, sin embargo, esta dimensión de la militancia se considera estrechamente vinculada a las hipótesis propuestas en relación al contexto sociopolítico. Así, en esta investigación se considera la subhipótesis de que el impacto del subcontexto político vasco sobre la estrategia peneuvista diferencial vino mediatizado por un modelo de partido en el que un equilibrio distinto, entre apoyos internos (los militantes) y externos (los ciudadanos, votantes reales y potenciales del partido), planteó dilemas estratégicos también diferentes a los que afrontaron las elites de otros partidos. Esta subhipótesis considera que el mayor peso de la militancia del PNV con respecto a otros partidos, caracterizada además por una mayor movilización y orientación hacia la participación política de los vascos, constituyó el mecanismo explicativo por el que el contexto sociopolítico generó la respuesta diferencial de las elites peneuvistas. En la siguiente exposición la explicación vinculada al contexto sociopolítico pero mediatizada por el modelo de partido se formula bajo el epígrafe dedicado a la organización partidista como variable *dependiente* del proceso de transición y consolidación democrática.

Más adelante, defenderé la afirmación de que ambas dimensiones no son antagónicas sino más bien complementarias. En este sentido, la trayectoria diferencial del PNV hubiera venido determinada por la confluencia, en la particular coyuntura de la transición vasca, de un determinado modelo institucional histórico con un contexto sociopolítico diferenciado.

A partir de la adaptación de la literatura general sobre organización de partidos para los propósitos más específicos de esta investigación, se ha observado la relevancia de estas dos dimensiones. En la conexión entre la organización y el *cambio*, la literatura ha tendido a agruparse en torno a dos grandes corrientes analíticas (Sferza 1994). La primera podría denominarse como la de las explicaciones *contextuales* o el enfoque *evolutivo* de los partidos políticos.¹² Este primer cuerpo teórico explica la organización y la orientación estratégica por causas *exógenas* al mismo partido. La segunda corriente se cifra en los estudios de desarrollo interno, y examina desde una mayor pluralidad analítica el modo en que factores *endógenos* condicionan la transformación organizativa o estratégica de los partidos.¹³ Las dos corrientes, aunque a menudo aparecen como antagónicas, pueden entenderse también como complementarias dependiendo de lo que se quiera explicar. En buena medida, además, cada corriente se sustenta en distintos parámetros y atiende a distintos indicadores. Como ya he señalado al comienzo de este capítulo, en esta investigación se ha optado por emplear el primer enfoque para generar hipótesis de la organización como variable *dependiente* del proceso de transición, y el segundo para la relación causal contraria, esto es, la de la organización como variable *independiente* con efectos sobre la estrategia del partido y el proceso de cambio político.

¹² Sferza (1994:1) denomina a este enfoque *environmental or evolutionary approach*. Adopto de su trabajo el término *evolutivo* por entender que es el que mejor recoge la dependencia contextual y el determinismo social implícitos en el enfoque.

¹³ Otra variante de las tipologías que analizan el cambio diferencia entre el *environmentalist approach* y el *purposive-action approach* (Müller 1997). Este último entiende el cambio organizativo como resultado de una acción estratégica del liderazgo (Müller 1997: 297). Sin embargo, creo que estas acciones estratégicas del liderazgo pueden englobarse en el marco más amplio que analiza el amplio abanico de factores desde *dentro* de los partidos y que tienen un impacto en la competición interpartidista.

1.3.1. *El enfoque evolutivo de los partidos políticos: la organización como variable dependiente*

El enfoque evolutivo explica el desarrollo organizativo de los partidos como *resultado* de las transformaciones socio-políticas e institucionales externas a la organización. En este sentido, las tesis evolutivas entienden que el concepto de *adaptación* es clave para la comprensión del desarrollo organizativo. Los partidos *adaptan* o acomodan sus formas organizativas a las demandas de su entorno social e institucional. Cada abanico de factores contextuales está asociado a formas organizativas que otorgan ventajas competitivas sobre otras formas. En su versión más pura el enfoque evolutivo defiende que a cada secuencia histórica le corresponde un tipo de partido dominante. Atendiendo a este criterio se habrían sucedido cuatro tipos de partidos: el partido de cuadros, característico de períodos predemocráticos (y que dejaremos al margen); los partidos *de masas* o alternativamente partidos *de afiliados*; los partidos *catch-all* o *de electores*, y, sin que se haya consolidado todavía como arquetipo válido -por lo que tampoco lo examinaremos- el *cartel party*.¹⁴

La operacionalización de las variables del enfoque evolutivo presenta el problema de que su tipología ha sido construida por distintos autores en un marco temporal amplio. Y pese a que existe un cierto acuerdo, al menos para los tres primeros tipos de partidos identificados, éste es algo menor en lo concerniente a los indicadores. Además, la tipología misma ha tenido varias modificaciones y reformulaciones *ad-hoc* (Méndez-Lago 1998: 27). Reconociendo estas limitaciones, la caracterización que a continuación sigue no intenta sino hacer una síntesis de consenso a partir de las aportaciones de este enfoque.

¹⁴ Para una relación de los tipos “evolutivos” de partido véanse Von Beyme (1986), Panebianco (1990) y Katz y Mair (1995).

Los partidos de masas

Los primeros partidos *de masas* habrían surgido como organizaciones extraparlamentarias antes de la apertura del sistema político al conjunto de la sociedad, pero su hegemonía (de acuerdo con el paradigma evolutivo) comenzaría precisamente con esa apertura. Los partidos *de masas* se caracterizarían por poseer bases organizativas extensas (por tanto con gran número de afiliados), que constituyen la principal fuente de recursos para el partido.¹⁵ Sin embargo, el enfoque evolutivo predice que las características organizativas de los partidos son funcionales a las necesidades que impone el contexto sociopolítico. En la medida en la que las primeras caracterizaciones de los partidos *de masas* se hicieron analizando partidos que articulaban conflictos *de clase*, el enfoque evolutivo vinculó este tipo organizativo a la existencia o continuidad de determinadas estructuras sociales. Así, los partidos *de masas* son formas de organización funcionales a sociedades segmentadas socialmente, donde la universalización de los derechos políticos ha sido anterior o en todo caso paralela a la generalización de derechos sociales. En estos contextos, las estrategias electorales de los partidos *de masas* están orientadas no tanto a la conversión de un electorado volátil como a la movilización de un determinado grupo social. Como escriben Katz y Mair (1997:7),

en el modelo arquetípico del partido *de masas*, las unidades fundamentales de la vida política son grupos sociales predefinidos y bien delimitados...la política consiste en la competición, conflicto, y cooperación de estos grupos y los partidos políticos son agencias a través de las cuales los miembros de dichos grupos participan en la vida política. El voto individual está restringido por la encapsulación de las masas del electorado en alguno de los grupos subculturales que los partidos representan, de manera que las estrategias

¹⁵ Los recursos proporcionados por los afiliados no deben entenderse sólo o principalmente como recursos financieros (a este respecto véase Scarrow 2000).

electorales no están tanto dirigidas a mejorar los índices de conversión como a mejorar los de movilización.

Este escenario más segmentado, polarizado y movilizado se corresponde con partidos fuertemente inclusivos, con una identidad bien perfilada y con el encuadramiento de afiliados y electores se convierte como su principal prioridad. Por consiguiente, y resumiendo, los partidos *de masas* no sólo se caracterizarían por tener unas bases organizativas más extensas y sólidas sino también, y por lo que se refiere a su relación con el contexto externo, por fuertes vínculos identitarios con su electorado, estrategias políticas (incluyendo las electorales) más ideologizadas (y probablemente menos sustantivas) y bases electorales bastante estables en el tiempo.

Los partidos catch-all

La consideración de la segmentación social como factor decisivo para explicar la consolidación de los partidos *de masas* condujo a la conclusión lógica de que con el desarrollo de las nuevas clases medias en los años cincuenta y sesenta, la segmentación social, y por tanto política, que había favorecido al partido *de masas* tendía a desdibujarse y orientaba a los partidos hacia nuevas formas organizativas. La constatación empírica de que se estaban modificando las condiciones estructurales que dividían a los subgrupos sociales que los partidos tradicionalmente habían representado, condujeron a Kirchheimer (1966) a un planteamiento acerca de los cambios que los partidos iban a experimentar -o deberían hacerlo, pues el enfoque evolutivo siempre ha sido más deductivo que inductivo- para seguir siendo los vehículos de representación política por excelencia de las democracias occidentales. Los procesos de secularización de amplio calado que difuminaban las diferencias religiosas, la prosperidad económica y el aumento de la movilidad social que aminoraban las diferencias de clase, etc., todo ellos contribuían a desideologizar y despolarizar las sociedades, “liberando” de este

modo a buena parte del electorado de su adscripción a grupos sociales que, retomando la terminología de Katz y Mair (1995), con anterioridad habían estado “predefinidos y bien delimitados”. Estos nuevos sectores sociales sin vínculos religiosos o de clase (o, alternativamente, con vínculos débiles), y por definición volátiles, pasaban a formar parte de un nuevo electorado de posiciones moderadas y despolitizadas cuyo apoyo era imprescindible para la consecución de mayorías suficientes de gobierno. En vista de sus preferencias moderadas, el encuadramiento electoral de estos nuevos votantes dejada de depender de incentivos ideológicos, por lo que las estrategias políticas y electorales fuertemente ideologizadas de los partidos *de masas*, apoyadas en la labor de la afiliación, dejaban de ser útiles para la consecución de nuevas mayorías. Desde el punto de vista estratégico, el nuevo partido *catch-all* implica una reducción de los componentes ideológicos tradicionales del partido, así como un rebajamiento, especialmente en la propaganda electoral, de los vínculos del partido con el subgrupo social al que tradicionalmente representaba. Por lo que al electorado se refiere, los vínculos identitarios tienden a ser sustituidos por vínculos asociados al carisma de sus líderes, a la gestión o a la articulación electoral en torno a *issues* o cuestiones concretas (de carácter posmoderno, como la naturaleza o la igualdad de género).

La consolidación del partido *catch-all* en su vertiente estratégica requeriría algunas transformaciones organizativas. En vista de que los afiliados al partido ya no son útiles a la estrategia política y electoral, y además pueden restringir el margen de maniobrabilidad de las cúpulas dirigentes en busca del nuevo votante “mediano”, una primera condición o consecuencia es la reducción del papel de los miembros activos del partido (Kirchheimer 1966). Si el enfoque evolutivo exigía bases organizativas extensas para el partido *de masas*, la incorporación del partido *catch-all* predice unas bases organizativas más reducidas. Los índices de afiliación constituyen, por tanto, un

primer indicador para la comparación interpartidista en este sentido.¹⁶

Los partidos *de masas* se diferencian de los partidos *catch-all* por unas estrategias más ideologizadas, y desde el punto de vista organizativo, unas bases más extensas. ¿Pero acaban aquí todas las diferencias organizativas entre ambos tipos de partido? Habitualmente se ha entendido también que, por lo que se refiere a la relación entre la organización central (aparato) y la esfera pública del partido, el hecho de que el partido *de masas* tenga una mayor dependencia de los recursos internos conlleva la preeminencia de la organización central sobre la esfera pública, o a la inversa, la mayor supeditación de los cargos públicos a la organización central (Duverger 1951; Panebianco 1990; Katz y Mair 1995). Además, con toda probabilidad, los equilibrios respectivos de poder entre ambas esferas tendrán alguna expresión estatutaria o formal (Van Biezen 2000). Por lo que a la relación entre líderes y bases se refiere, lo habitual es subrayar que la mayor profesionalización del tipo *catch-all* y su menor dependencia con respecto a la contribución de los afiliados, otorga a sus líderes una mayor autonomía con respecto a sus bases de la que disfrutaban los líderes de partidos *de masas*. Esta última relación causal, sin embargo, ha sido más contestada en la literatura y genera menos consenso.¹⁷

¹⁶ La afiliación a partidos políticos con propósitos comparativos puede medirse, o bien en relación al conjunto del electorado, *M/E*, o bien, en menor medida, en relación al voto del partido en cuestión, *M/V* (Scarow 2000)

¹⁷ Esta relación causal, vinculada en definitiva a la democracia interna de los partidos, está implícita o explícita en muchos de las contribuciones del enfoque evolutivo. La conceptualización inicial del tipo *catch-all* predecía el fortalecimiento de los líderes situados en la cúspide del partido en la medida en la que lo que éstos hacen o dejan de hacer es considerado desde su aportación al conjunto del sistema social y no a partir de la coincidencia o no con los fines de la organización (Kircheimer 1966) La mayor autonomía de los líderes aparece también en la contraposición que Müller y Strom (1999) hacen de de los *labour intensive parties* frente a los *capital intensive parties* -con una fuerte analogía entre las categorías tradicionales del enfoque evolutivo-, sobre el que volveremos en el siguiente epígrafe. Por contrapartida, algunos de los primeros estudios de

Habiendo identificado los indicadores con los que se diferencian los principales tipos evolutivos entre sí, su aplicación a nuestro caso de estudio necesita de ciertas matizaciones y consideraciones previas. La primera consideración se refiere a la utilidad del enfoque para el análisis de casos empíricos concretos. La segunda consideración aborda los problemas de liderazgo en los procesos de transformación partidista y trata de enlazar el enfoque evolutivo con los factores *endógenos*.

Con respecto a la primera consideración, el principal problema es que el fuerte determinismo social y la orientación deductivista del enfoque evolutivo, lo convierten, en su formulación pura, en inservible para el análisis de partidos contemporáneos. El determinismo social del enfoque asumiría que los partidos *de masas*, pese a haber constituido la forma hegemónica de organización en la primera mitad de siglo, tendieron a transformarse en nuevas formas organizativas, los partidos *catch-all*, desde los años cincuenta y sesenta. En su formulación pura, la predicción a la que conduce el enfoque evolutivo es que desde los años setenta todos los partidos políticos son organizaciones *catch-all*. Lo anterior, sin embargo, es cuestionable –y la tipología evolutiva, por tanto, todavía útil bajo dos premisas.

En primer lugar, desde el mismo enfoque evolutivo, algunas contribuciones admiten que los cambios socioestructurales que estarían en la “génesis” de la transformación de los partidos, son procesos, por definición, lentos y sujetos a distintos ritmos, que suponen retos diferentes para las distintas formaciones políticas.

los partidos *de masas* vinculaban este tipo de organizaciones a una falta de *responsiveness* y *accountability* de los líderes con respecto a las bases. La “ley de hierro” de Michels (1912), por ejemplo, vinculaba la falta de democracia interna al carácter extenso y burocrático de los partidos *de masas*. Más recientemente, algunos estudios apuntan que la reducción en los índices de afiliación ha podido venir acompañada de una mayor participación de los afiliados en las decisiones del partido (véase Tan 1997 a este respecto). Estos debates están también relacionados con los dilemas de doble agencia a los que se enfrentan los partidos en un proceso de transformación desde un modelo *de masas* a un modelo *catch-all*.

Así, el mismo enfoque evolutivo se enfrenta a *mitos* sobre la trayectoria de los partidos que no siempre responden a la realidad empírica. En su estudio sobre la afiliación a partidos en 18 países desde 1945 Scarrow (2000) ha constatado que para los partidos conservadores, e incluso para muchos de izquierda, la consolidación de organizaciones con bases de afiliación extensas no fue una realidad hasta por lo menos la década de los sesenta e incluso los setenta, precisamente cuando se estaba prediciendo su transformación a otros *tipos* organizativos. La caracterización de las formas organizativas de los partidos es un problema empírico y no sólo teórico-deductivo.

En segundo lugar, las conclusiones organizativas del enfoque evolutivo en su formulación clásica han estado sesgadas por el estudio de los partidos que articulan un *cleavage* socioeconómico o de clase. Es indudablemente cierto que durante las últimas décadas la conflictividad política en torno a este *cleavage* se ha reducido en la mayor parte de las democracias occidentales. Sin embargo, el enfoque evolutivo nos permite interpretar que las bases organizativas extensas de los partidos *de masas* pueden ser funcionales a *cleavages* distintos al de la clase social. De hecho, el declive del *cleavage* socioeconómico en las sociedades democráticas europeas ha ido paralelo al crecimiento en importancia de otras fracturas, muy especialmente las étnico-territoriales. Son varias las democracias occidentales (Bélgica o el Reino Unido, por poner sólo dos ejemplos) en las que se ha constatado un aumento de la conflictividad política en torno a este *cleavage*. “La experiencia de los partidos etno-regionalistas de Europa occidental cuestiona la teoría del declive de los *cleavages* estructurales a favor de las ‘nuevas cuestiones’” (Türsan 1998: 14).¹⁸ Los conflictos de carácter étnico han demostrado también un poder divisivo particularmente fuerte en las nuevas democracias del Este de Europa. La conclusión es que lo que podría ser cierto en las transformación de los partidos de clase puede no servir como teoría predictiva para los partidos

¹⁸ Véase también Urwin (1983).

nacionalistas, como el que es objeto de estudio de esta investigación.¹⁹ La orientación organizativa de los partidos está condicionada por la intensidad de movilización de un *cleavage* y no sólo por características sociohistóricas uniformes para todos los partidos. Los partidos con bases organizativas extensas tienen un caldo de cultivo favorecedor en sociedades segmentadas políticamente, pero dicha segmentación y polarización no es necesariamente el resultado de un *cleavage* socioeconómico sino que puede derivarse de fracturas sociopolíticas de otra naturaleza. En su aplicación a partidos que no articulan un conflicto *de clase* sino étnico-territorial, las alternativas estratégicas que afrontan los partidos se orientarán en torno a vínculos identitarios distintos que las agrupaciones de clase, pero por lo demás la lógica del modelo es igualmente aplicable a partidos étnico-territoriales que se desenvuelven en sociedades divididas internamente por conflictos de identidad nacional como el que es objeto de análisis en esta tesis.

La consideración de las dos premisas anteriores subrayan que, a diferencia de lo que predice el enfoque evolutivo, los condicionantes contextuales de las formas organizativas no son factores que se puedan dar por descontado; deben comprobarse y estudiarse empíricamente. En distintas sociedades, e incluso en una misma sociedad, los partidos pueden enfrentarse a condicionantes contextuales muy distintos entre sí que den lugar a formas organizativas diversas.

¹⁹ Otros trabajos sugieren que es la intensidad movilizadora de un *cleavage*, sea éste socioeconómico o de otra clase, el que determina tipos organizativos distintos (Kitschelt 1989: 58). Kirchheimer predecía el surgimiento de los partidos *catch-all* desde la constatación de una progresiva desmovilización política en torno al *cleavage* socioeconómico, que puede no haber tenido lugar para otros *cleavages*. El modelo explicativo de Kitschelt (1989), que predice que los partidos se mueven entre una lógica de representación y una lógica de competición electoral, es una adaptación, al estudio de los partidos ecologistas y libertarios surgidos en los años ochenta, de los enfoques anteriores que contraponían el partido *de masas* (guiado por una lógica de la representación) al partido *catch-all* (guiado por una lógica de la competición electoral).

Hasta aquí hemos visto la primera consideración a tomar en cuenta para adaptar el enfoque evolutivo a nuestro objeto de estudio, es decir, para realizar un estudio de caso. La segunda consideración sobre el enfoque evolutivo se refiere a lo que el enfoque no aborda. El enfoque evolutivo predice la adaptación de los partidos a contextos cambiantes pero no nos dice nada sobre la transformación de las formas organizativas, sobre *cómo* cambian los partidos. Esto está relacionado con los potenciales problemas de doble agencia a los que se enfrentaran los líderes de los partidos en situaciones de transformación partidista. Las perspectivas de “doble agencia” se han aplicado a los dilemas a los que se enfrentan los líderes de los partidos como intermediarios (*agentes*) de dos tipos de seguidores (*principales*): las organizaciones de base, afiliados activos o *miembros* del partido, por las que han sido elegidos y que por tanto representan, y las preferencias de la sociedad en general, votantes reales o potenciales, a las que ese mismo liderazgo también representa en los órganos de elección pública.²⁰ Al examinar modelos puros, el enfoque evolutivo ignora los problemas de doble agencia implícitos por otra parte en su estrategia de análisis. En el modelo puro de los partidos *de masas* no existe problema de doble agencia porque en sociedades muy segmentadas políticamente, los miembros del partido y los votantes tienden a constituirse como un único principal para el líder. Desde ese punto, de vista los miembros del partido no son sino la parte más consciente, la vanguardia de los electores. En el modelo puro de partido *catch-all* tampoco existe un problema de doble agencia porque el líder responde a un único principal: el ciudadano, votante real o potencial del partido. Sin embargo, cualquier situación intermedia, las únicas que encontraremos en la realidad empírica entre estos dos modelos puros, presenta un problema de doble agencia por la que los líderes (*agentes*) tienen que encontrar un punto de equilibrio entre las demandas del *principal*-afiliado y las del *principal* votante o ciudadano. La comparación interpartidista de

²⁰ Véase Maravall (1996) y Müller y Ström (1999).

ratios de afiliación constituye un primer indicador para evaluar el modo en que los cálculos de doble agencia pueden ser diferentes para los líderes de los distintos partidos. Lo que esta investigación defiende es que los cálculos de doble agencia que efectúen los líderes estarán condicionados por dos tipos de factores. Por un lado, una movilización intensa del *cleavage* que articula el partido favorecerá organizaciones extensas por el lado de la *demanda*. Por otro, las trayectorias institucionales y organizativas de los partidos pueden también como veremos afectar dichos cálculos por el lado de la *oferta*.

1.3.2. La aplicación del enfoque evolutivo a la transición política en España y el País Vasco: el contexto sociopolítico como determinante principal de la organización partidista

Una de las ventajas de la aplicación del enfoque evolutivo a nuestro caso de estudio es que dicho enfoque ya ha sido empleado para analizar el impacto de la transición en los partidos políticos de ámbito estatal, de modo que las conclusiones de esos análisis previos nos permiten generar hipótesis para el PNV. Éstas, sin embargo, pueden considerarse como subhipótesis sobre el impacto del contexto sociopolítico en el que el modelo de partido se utiliza como la variable interviniente entre el contexto y la estrategia política.

Para el conjunto de España, el trabajo de Heywood (1996, 1997) es un primer referente de contraste. De acuerdo con este autor, el contexto sociopolítico español no sólo habría tenido un impacto en el procedimiento elitista de la transición, sino en el perfil organizativo de los partidos mismos. Heywood identifica tres rasgos distintivos de los partidos políticos españoles frente a los de otras democracias occidentales: bajos índice de afiliación, sintomáticos de una falta de arraigo social, un alto grado de personalismo y una cierta imprecisión ideológica. En un razonamiento similar al de Sastre (1997) para explicar los procedimientos elitistas de la transición, Heywood (1996: 148-

151) sostiene que la conformación de dichos rasgos habría sido el resultado del legado franquista. Los cuarenta años del régimen autoritario determinaron una inhibición de la asunción de iniciativas participativas y organizativas y de la acción colectiva en general. Además, la rapidez con la que tuvo lugar el cambio y la convocatoria de las primeras elecciones libres hicieron que los partidos se orientaran preferentemente a la captación de un electorado moderado y tendieran a obviar la articulación y consolidación de organizaciones de base extensas y sólidas: los votos fueron el primer objetivo de los líderes políticos, mientras que las estructuras y bases partidistas podían esperar.

Por otro lado, la misma opción del consenso político empujó a los partidos a concentrarse en la construcción del nuevo régimen y reforzó la falta de incentivos para reforzar sus organizaciones de base (Montero 1981; Cagliagli 1986; Van Biezen 1998). La opción por el *consenso político* hizo que los partidos tendieran a centrarse en su función parlamentaria y en la construcción del nuevo régimen institucional, lo que resultó de nuevo en la desatención a las organizaciones y en particular a la afiliación de base.²¹

En definitiva, la mayor parte, si no la práctica totalidad, de los análisis sobre partidos y transición política en España se han realizado desde el enfoque evolutivo y enlazan con algunas de las descripciones contextuales hechas en el epígrafe anterior. Si las formas y dimensiones organizativas de los partidos dependen fundamentalmente del contexto sociopolítico e institucional en el que se desenvuelven, las características del contexto sociopolítico español determinaron las opciones organizativas de los partidos. La baja orientación a la participación política y la movilización

²¹ Se han hecho distintas evaluaciones de este proceso. Si Van Biezen (1998: 39) ve las alternativas entre el rol social e institucional de los partidos como un juego de suma cero en el que la decantación por el segundo descartó el primero, Montero (1981: 64-65) o Cagliagli (1986: 29-32), desde una perspectiva más normativa, evalúan los potenciales efectos negativos de una opción institucional de los partidos que en todo caso era compatible con su reforzamiento organizativo.

poco intensa del *cleavage* socioeconómico generaron un electorado moderado y pasivo que a su vez incidió en las formas organizativas de las principales formaciones políticas. Los trabajos de Heywood (1996) y Van Biezen (1998, 2000) llegan a esta conclusión desde perspectivas ligeramente distintas. La naturaleza de la transición habría tenido un impacto no sólo en las estrategias de las elites de los partidos, sino en su misma estructura y modo de funcionamiento, y en particular en los bajos índices de afiliación. De modo similar, la concentración de los partidos en su vertiente institucional habría reforzado su esfera pública con respecto a su organización central. Todo ello explicaría que el clásico partido *de masas* no arraigara en España, una situación particularmente relevante en lo que se refiere a los dos principales partidos de la oposición, el PCE y el PSOE (Van Biezen 1998).

Esta discusión nos permite generar hipótesis sobre nuestro caso de estudio. De nuevo, si el subcontexto sociopolítico en el que se desarrolló el PNV tuvo características distintas al del conjunto de España, dicho subcontexto pudo haber entonces condicionado algunas de las dimensiones organizativas del partido. Se argumentaría que estas diferencias organizativas habrían sido el mecanismo mediatizador por el que el subcontexto vasco generó una estrategia diferencial, situando a la elite peneuvista en dilemas de doble agencia cualitativamente distintos a los de las elites de otros partidos. Estas hipótesis se examinan con cierto detenimiento en el capítulo 4. Enlazando con la descripción del subcontexto vasco que proponíamos en el epígrafe anterior, examinaremos si las diferencias del subcontexto vasco pudieron haber tenido un impacto sobre la orientación de los vascos hacia la participación política, y en particular hacia la participación en los partidos políticos. Por otro lado, de confirmarse pautas significativamente distintas, el enfoque evolutivo predeciría formas organizativas también distintas para los partidos políticos vascos y en especial para el PNV. En el capítulo 4, comprobaremos esta hipótesis comparando los índices de afiliación al PNV con la de los partidos de ámbito estatal (en el

conjunto de España y en el ámbito más restringido del País Vasco).

1.3.3. Los partidos desde dentro: la organización como variable independiente

El enfoque evolutivo de los partidos políticos nos ha permitido generar hipótesis sobre el modo en el que la apertura democrática pudo haber influido sobre las formas organizativas en una situación reciente de normalidad democrática. Sin embargo, hay muchas preguntas que el enfoque evolutivo no responde. En el marco más amplio de la literatura de organización de partidos, por ejemplo, el enfoque evolutivo no dice apenas nada sobre *cómo* los partidos cambian sus modos organizativos en reacción a cambios del contexto externo. Por otro lado, el enfoque evolutivo, y en particular la contraposición del partido *de masas* frente al partido *catch-all*, proporcionan información sobre algunas dimensiones internas de los partidos, pero muy poco sobre otras. El enfoque evolutivo, por ejemplo, nos permite formular hipótesis sobre los índices de afiliación de un partido y sobre el tamaño de sus organizaciones de base. También permite generar hipótesis, aunque algo más inciertas, sobre las relaciones del liderazgo partidista y los activistas de las organizaciones de base. Por último, sabemos que es más probable que los partidos *de masas* desarrollen una organización central del partido más nítidamente diferenciada y predominante sobre su esfera pública, mientras que las elites de los partidos *catch-all* estarían menos diferenciadas y resultarían por tanto más compactas. Ahí acaban, sin embargo, las capacidades predictivas del enfoque evolutivo por lo que respecta a la naturaleza de las elites dirigentes; y la evidencia empírica ha sido algo más precisa en lo relativo a la afiliación. El enfoque evolutivo no dice nada sobre otros factores que puedan dar cohesión a sus elites dirigentes o, por el contrario, restársela. En definitiva, este enfoque resulta inaplicable a la configuración interna del poder y al impacto de dicha configuración en las

decisiones de las elites o en las relaciones de éstas con las organizaciones de base. Por todo ello, en el siguiente epígrafe examinaremos las aportaciones que desde la segunda corriente de la literatura podemos obtener en este sentido.

En el ámbito más restringido de los objetivos de esta investigación, esta segunda corriente ofrece además ventajas específicas frente al enfoque evolutivo. Como ya se ha argumentado, algunos de los partidos, y especialmente los que conformaban la oposición democrática – entre ellos, por supuesto, el PNV-, eran ya organizaciones establecidas desde hacia décadas cuando iniciaron la andadura de la transición. ¿Cómo se enfrentaron a ese reto? De un modo más específico, ¿tuvieron sus tradiciones institucionales un impacto en las decisiones adoptadas por sus grupos dirigentes? Para el caso del PNV, trataré de responder a esta pregunta en el capítulo 4 partiendo, sin embargo, del modelo institucional en el que se había consolidado el PNV, lo que se reconstruye en el capítulo 2. La hipótesis que esta investigación defiende y pretende demostrar es que el modelo institucional del PNV, recuperado en la fase inicial de la transición, en combinación con su subcontexto específico, tuvo un impacto efectivo en la estrategia diferencial del partido.

En segundo lugar, el marco cronológico de esta investigación no acaba en la transición misma. En el capítulo 5 se analiza el desarrollo de la estrategia política del PNV durante los años ochenta e inicios de los noventa. La evidencia de ese capítulo muestra que, con la puesta en marcha de las instituciones de autogobierno, el PNV hubo de enfrentarse a nuevos retos externos. Pero el enfoque evolutivo vuelve a resultar insuficiente para el modo en el que los partidos se adaptan a dichos retos. Estas carencias son la que tratan de suplirse en este epígrafe.

En la literatura general sobre partidos, la innovación del *catch-all party* orientó el interés de los investigadores para el estudio de la transformación de los partidos predicha por el enfoque

evolutivo.²² Sin embargo, si algunos trabajos apuntan las tendencias convergentes -en índices de afiliación (Katz y Mair 1993), por ejemplo-, otros han tendido a subrayar la extrema diversidad organizativa que ha seguido diferenciando a unos partidos con respecto a otros (Janda 1980; Harmel y Janda 1994; Harmel et al 1995). En consecuencia, y como reacción al enfoque evolutivo que hasta el momento había dominado el estudio de las organizaciones partidistas, surgieron nuevos análisis que desde distintas perspectivas han tendido a conformar una nueva corriente que analiza los factores *endógenos* que condicionan sus desarrollos organizativos y estratégicos. Dentro de esta corriente cabe destacar las aportaciones de Kitschelt (1989), Panebianco (1990), Harmel y Janda (1994) Harmel et al. (1995), Strom (1990), Müller y Strom (1999) o Sferza (1994, 2002) entre otros.

Un primer grupo de estos análisis comparte con el enfoque evolutivo la aceptación, implícita o explícita, del enfoque racional del comportamiento partidista, pero cuestiona que dicha racionalidad empuje *siempre* a los partidos a maximizar su implantación electoral. La capacidad predictiva del comportamiento estratégico u organizativo de los partidos puede depender de una fijación de objetivos prioritarios distinta a la que asumía el enfoque evolutivo. A este grupo pertenece el trabajo de Kitschelt (1989) que, partiendo del estudio del desarrollo de partidos ecologistas en los años ochenta, propone un modelo para analizar el proceso por el que tiene lugar la transformación de los partidos. La principal aportación de este modelo es que propone instrumentos para analizar el faccionalismo ideológico o estratégico de un partido. Aunque no cuestiona las ventajas de un enfoque racional, niega que dicha racionalidad sea atribuible a

²² Esta tendencia es lo que ha inducido a que gran parte de las investigaciones se hayan orientado desde entonces al concepto de *cambio* o *party change*. Entre estas investigaciones cabe destacar las de Kitschelt (1989), Harmel y Janda (1994, 1995), Harmel et al (1995), Katz y Mair (1993, 1995), Tan (1997), Müller (1997), Müller y Strom (1999) Appleton y Ward (1997), Dalton y Wattenberg (2000) y Sferza (1994,2002). La lista no es exhaustiva.

objetivos uniformes para todos los partidos, o siquiera, en el nivel intrapartidista, a los miembros individuales de un mismo partido. Para Kitschelt (1989: 42-57), los miembros de un partido se diferencian entre sí por perseguir objetivos distintos que se mueven entre dos lógicas contrapuestas: en un extremo, la lógica de la representación que representa la puridad de los objetivos políticos que dieron lugar al partido en primera instancia; y en el opuesto, la lógica de la competición electoral por la que la organización interna y la estrategia del partido y se adaptan a las condiciones del mercado político para maximizar el apoyo electoral. En el agregado del conjunto del partido, la decantación por uno u otro tipo de objetivos dependerá del equilibrio interno entre tres grupos de miembros: los *ideólogos* (guiados por la lógica de representación), los *pragmáticos* (guiados por la lógica de la competición electoral y orientados a reformas incrementales para la consecución de sus objetivos) y un tercer grupo al que Kitschelt denomina *lobbyists* y que desarrollan sus estrategias oportunísticamente. Los factores del contexto externo que condicionarán el equilibrio entre esos grupos son tres. En primer lugar, la intensidad movilizadora del *cleavage* en el que se fundamenta el partido. Un *cleavage* movilizado fortalecerá y atraerá a los *ideólogos*, mientras que su disminución e institucionalización reforzará a los *pragmáticos*. En segundo lugar, la apertura de las instituciones democráticas a las demandas articuladas por el partido. Cuanto más permeables sean las instituciones a dichas demandas, más se reforzarán los planteamientos pragmáticos comprometidos con reformas incrementales; por el contrario, a menor permeabilidad y más intransigencia, más se reforzarán los planteamientos de los *ideólogos*. Y en tercer lugar, y por último, la denominada por Kitschelt *competitividad* electoral del partido, que será mayor conforme crezca el porcentaje de votos, cuanto menos partidos compitan eficazmente con la organización y cuanto menores sean las posibilidades de formar gobierno sin el apoyo del partido. Una mayor competitividad reforzará también la posición de los pragmáticos.

En esta tesis he aprovechado algunas aportaciones del modelo de Kitschelt y rechazado otras. Entre las primeras se encuentran los supuestos de que los miembros de un partido pueden perseguir objetivos políticos diferenciados y que la racionalidad de sus acciones ha de entenderse en el contexto de esa diversidad de objetivos. La subdivisión en tres grupos partidistas también me parece útil, así como la consideración de que uno de los tres grupos desarrollará sus estrategias oportunísticamente, y cambiará sus preferencias de acuerdo con condicionantes del contexto externo. Esta articulación en tres grupos se ha desarrollado en el capítulo 5 para describir el modo en el que la combinación de condicionantes externos y factores internos generaron luchas intrapartidistas por el control de la estrategia política. La clasificación, sin embargo, se ha adaptado a las circunstancias del PNV en los años ochenta. Como en el modelo de Kitschelt, hemos identificado dos grupos con objetivos contrapuestos: los *ideólogos* y los *autonomistas*; y un tercer grupo al que aquí hemos optado por denominar como los *pragmáticos* precisamente porque ésta es la denominación que, desde mi punto de vista, describe mejor la conformación oportunista de sus preferencias. Como en el análisis de Kitschelt, he aceptado que la relación cambiante entre los tres grupos estuvo fuertemente condicionada por condicionantes externos, y he tratado de contrastar las hipótesis de Kitschelt a este respecto. Sin embargo, rechazo del modelo de Kitschelt la asunción de que los equilibrios cambiantes entre los tres grupos partidistas se articulan en un aparente vacío institucional en el que las preferencias de dos miembros cualquiera escogidos al azar puedan ser igualmente importantes para la definición del agregado final del partido. Los partidos son organizaciones con una dimensión jerárquica en la que la posición de los miembros en el organigrama vertical otorga a sus preferencias un peso cualitativo distinto. En consecuencia, en mi análisis he tenido en cuenta no sólo el impacto del contexto externo en la posición cambiante del grupo clave de los *pragmáticos*, sino también la posición orgánica que las distintas preferencias ocuparon a lo largo del conflicto, lo que he considerado asimismo crucial para entender el modo en el

que dicho conflicto se desarrolló conformando las estrategias partidista, así como su resultado final sobre la evolución de la propia organización interna.

La principal aportación de Kitschelt es la propuesta de un modelo para analizar el faccionalismo ideológico o estratégico de un partido. Pero dicho modelo ignora, en cambio, otras fuentes de faccionalismo que pueden incidir en los conflictos intrapartidistas. Al considerar que los miembros de un partido se mueven en una organización horizontal, el agregado partidista viene siempre definido en última instancia por el contexto externo; en este sentido, su marco explicativo no difiere radicalmente del enfoque evolutivo.²³ Su modelo proporciona herramientas para analizar el proceso de transformación (*cómo* los partidos cambian), pero en última instancia atribuye también la causalidad de todo cambio partidista al contexto externo.

El marco analítico de Müller y Strom (1999) presenta problemas similares a este respecto. Strom (1990) y Müller y Strom (1999) proponen un marco de análisis bajo la asunción de que los partidos oscilan en la consecución de tres tipos de objetivos distintos: la maximización de votos (*vote seeking parties*), la maximización de cargos (*office seeking parties*) y la implementación de su programa político (*policy seeking parties*). Cada uno de estos objetivos representa lógicas distintas y la prioridad de uno u otro dependerá de la confluencia de factores organizativos internos y del contexto externo, que en su marco analítico está condicionado fundamentalmente por variables político-institucionales. Aunque aceptan que la organización de

²³ Tampoco estoy de acuerdo con todas las asunciones del modelo de Kitschelt. Por ejemplo, como él mismo admite, una alta movilización del *cleavage* favorecerá a los ideólogos dentro de la organización. Llevado a sus últimas consecuencias, esto supone admitir, lo que Kitschelt no hace, que en un contexto muy polarizado, con alta movilización del *cleavage*, la lógica de representación y la lógica de competición electoral pueden no ser contrapuestas, sino articularse en una sola estrategia. Se remite a la misma lógica por la que el enfoque evolutivo predecía que en determinadas circunstancias un partido *de masas* prevalecería sobre fórmulas *catch-all*.

los partidos tiene una dimensión vertical que contrapone a líderes y activistas, el equilibrio entre unos y otros depende para ellos de variables institucionales del contexto externo, fundamentalmente la intensidad de la financiación pública y la proporcionalidad del sistema electoral. En contextos institucionales favorables, los líderes ganan autonomía con respecto a los activistas.²⁴ En contextos desfavorables, comparten las decisiones a través de tres mecanismos: la descentralización de las decisiones políticas, el reclutamiento endogámico para cargos internos y externos y el reforzamiento de los mecanismos de *accountability* de los líderes. Para Müller y Strom, la principal salvedad a este condicionamiento externo es la consideración de dos posibles estrategias de penetración electoral: la *labour intensive*, apoyada en la colaboración de los activistas, que por lo tanto aumenta la dependencia de los líderes, y que sería más habitual en los partidos de izquierda; y la *capital intensive*, más propia de los partidos conservadores, y que aumenta la autonomía de los líderes. Como en el caso de Kitschelt, aunque atendiendo a otros indicadores, esta última contraposición de S Müller y Strom no hace sino ofrecer una versión más refinada de la tradicional contraposición entre partido *de masas* y partidos *catch-all*, y por tanto engarza fundamentalmente con la tradición del enfoque evolutivo. En otros sentidos, sin embargo, los trabajos de Kitschelt, y Müller y Strom contienen al menos dos importantes aportaciones. Una es la ruptura con la asunción de que los partidos *siempre* tratan de maximizar su apoyo electoral, lo que efectivamente rompe con el fuerte determinismo implícito en el enfoque evolutivo. La otra se refiere a la aportación de herramientas de análisis para estudiar los procedimientos del *cambio partidista* cuando éste tiene lugar.

²⁴ En un contexto político con fuerte financiación pública y con un sistema electoral de efectos mayoritarios se reducen los incentivos institucionales que favorecen la formación de un nuevo partido. Esto refuerza la autonomía de los líderes en sus decisiones. En contrapartida, las propiedades contrarias refuerzan a los activistas en el organigrama interno (Müller y Strom 1999: 19-24).

Un segundo grupo de los análisis *desde dentro* no rompe con la distribución de preferencias del enfoque evolutivo. Pero partiendo de la constatación empírica de que frente a un mismo estímulo los partidos responden de hecho de modos distintos, esos análisis afrontan la necesidad de incorporar nuevas variables para explicar el cambio partidista. Esta corriente busca por tanto variables que *maticen* y *contextualicen* las explicaciones del enfoque evolutivo. En un estudio comparativo del *cambio partidista*, Harmel et al. (1995) contrastan el cambio partidista de acuerdo con tres explicaciones alternativas: el fracaso electoral, el cambio de liderazgo y el cambio de facción dominante. Su principal conclusión es que el contexto externo (el fracaso electoral) parece constituir el catalizador de la transformación organizativa e ideológica en muchos casos, aunque al mismo tiempo no sea condición suficiente, o siquiera necesaria, en *todos* los casos (Harmel et al 1995: 18). Otro de los resultados de este trabajo subraya las limitaciones institucionales internas a las que se enfrenta el *cambio* partidista.²⁵ Sin embargo, la obsesión de este grupo de investigadores por no desglosar dicho *cambio* y explorar las relaciones interdependientes entre sus distintas dimensiones les conduce a conclusiones inciertas y un tanto tautológicas.²⁶

²⁵ En su marco analítico anterior Harmel y Janda (1994: 261) ya había anticipado el impacto de los procesos de toma de decisión en el *cambio* partidista. En sus primeras aproximaciones empíricas, un año después, afirmaban que “seguir asumiendo que todos los líderes partidistas gozan de las mismas oportunidades para cambiar sus partidos supondría no tener en cuenta, no sólo las características específicas de los líderes y las circunstancias en las que llegan al poder, sino sobre todo las limitaciones a las que se enfrentan derivadas de las normas y estructuras de sus propios partidos” (Harmel et al 1995: 6).

²⁶ Las conclusiones de Harmel et al (1995) son ciertamente confusas en este sentido. En su planteamiento, los cambios en la coalición dominante del partido (que en su análisis es de operacionalización confusa) tienen un impacto sobre el *cambio* partidista (en vertientes tanto estratégicas o ideológicas como organizativas) con lo que finalmente se llega a la conclusión de que el cambio organizativo predice el cambio organizativo.

Las relaciones entre las distintas dimensiones del cambio se han explorado de forma más efectiva desde las explicaciones de las inercias institucionales o de *path-dependency*.

Las explicaciones de *path-dependency* se han aplicado a ámbitos distintos al de la organización de partidos, como la economía (David 1985, Arthur 1994) o la administración y las políticas públicas (Wilsford 1993). Por ello he optado por situar algunas de las preguntas de investigación en este marco más amplio y no sólo en su aplicación partidista.

En su sentido más amplio, las aplicaciones de *path-dependency* han venido a subrayar que las opciones del pasado tienen un impacto sobre posibles desarrollos o resultados futuros, o, dicho de otro modo, que “la historia importa”. Sin embargo se ha subrayado también que esto no es suficiente para identificar una trayectoria de *path-dependency* (Mahoney 1999: 510; Pierson 2000: 252). En una segunda vertiente, y en un sentido más restringido, las explicaciones de *path-dependency* argumentan que en una determinada secuencia histórica los “sucesos que tienen lugar en una fase temprana de la secuencia importan más que los sucesos que ocurren en fases posteriores. Un suceso que tenga lugar demasiado tarde puede no tener efecto alguno” (Mahoney 1999: 510).

En los análisis de desarrollo partidista esta aproximación no era del todo novedosa. Duverger (1951) ya había resaltado el impacto del pasado en las estructuras del presente, aunque ha sido el trabajo de Panebianco (1990) el que se ha convertido en el máximo exponente de esta aproximación aplicada a la organización de partidos. La relevancia del tiempo se traduce en el trabajo de Panebianco por la importancia del *modelo originario*. Las características del *modelo originario* se definen durante el período fundacional. La primera fase de existencia del partido viene marcada por la gran fluidez interna y la escasa formalización y diferenciación funcional. Conforme el partido crece, su organización interna se hace más compleja y se formaliza; y a medida que se consolidan sus estructuras, su identidad y sus procedimientos, resultará más difícil introducir cambios

organizativos, ideológicos o programáticos. Las inercias del primer organigrama restringen las posibilidades de futuros líderes para transformar radicalmente el partido (Panebianco 1990). El análisis de Panebianco nos proporciona además nuevos instrumentos analíticos para estudiar el reparto de poder intraelites más allá de los condicionamientos externos que predicen las tesis evolutivas o los enfoques de Kitschelt y Müller y Strom. Si estos últimos, y especialmente Kitschelt, proponen un modelo de análisis del faccionalismo ideológico, las inercias institucionales subrayan la posible relevancia de un faccionalismo institucional en el desarrollo del partido. Estas explicaciones subrayan así que las pugnas intrapartidistas y sus resultados serán la consecuencia no sólo de la conformación de nuevas preferencias internas, sino también de su interacción con las instituciones intrapartidistas.

Desde este último punto de vista, el reparto de poder intraelites, de acuerdo con Panebianco, puede venir determinado por los rasgos constitutivos de la *coalición dominante* inicial cuya configuración tendrá un impacto sobre los repartos futuros.²⁷ La fisonomía de la coalición inicial es la que permite distinguir entre distintos *modelos originarios*. La fisonomía de una *coalición dominante*, la inicial u otra posterior, viene determinada por tres aspectos: su *grado de cohesión interna*, su *grado de estabilidad* y el *mapa de poder dentro de la organización* (Panebianco 1990: 92).

Por *grado de cohesión interna* entiende Panebianco el grado de dispersión del control sobre las zonas de incertidumbre o lo que alternativamente podríamos llamar control sobre los recursos organizativos. El *grado de cohesión* determina cómo se establecen las relaciones horizontales en la cúspide de la organización. El *grado de cohesión* es el que define si los intercambios verticales

²⁷ La *coalición dominante* de un partido está integrada por aquellos actores, pertenezcan o no formalmente a la organización, que controlan las zonas de incertidumbre más vitales. Las zonas de incertidumbre abarcan distintos aspectos de la organización como la financiación, el reclutamiento, la interpretación de las reglas internas, etc. (Panebianco 1990:83-91).

(elites-seguidores) están concentrados en pocas manos o bien dispersos entre una pluralidad de líderes (Panebianco 1982: 92-93). El *grado de cohesión* está, en definitiva, relacionado con la propensión del partido al faccionalismo.

Por su parte, el *grado de estabilidad* se refiere a los intercambios verticales entre elites y seguidores. La estabilidad de una coalición dependerá del intercambio desigual entre líderes y seguidores y de los incentivos que los primeros pueden ofrecer como contrapartida a la participación de los segundos. En última instancia, el factor que proporciona la máxima libertad de maniobra posible a los líderes es que los incentivos organizativos sean difícilmente sustituibles.²⁸ Cuanto menores sean las posibilidades que los seguidores tienen de obtener en otra parte unos beneficios equiparables a los incentivos distribuidas por los líderes, tanto más desequilibrado resultará el juego de poder vertical en favor de éstos (Panebianco 1982: 79). El *grado de estabilidad* es el nexo de unión del modelo explicativo de Panebianco con el enfoque evolutivo en la medida en que este segundo aspecto está condicionado fundamentalmente por las relaciones del partido con el contexto externo.

Por último, con el *mapa de poder organizativo* Panebianco se refiere tanto a las relaciones entre las distintas áreas organizativas del partido (por ejemplo, entre la dirección central y la parlamentaria), como a las existentes entre el partido y otras organizaciones afines: aunque no está del todo claro qué información adicional introduce este aspecto de adicional en relación al *grado de cohesión*.²⁹

²⁸ A cambio de su participación, los líderes de la organización prestan a sus afiliados incentivos selectivos (ligados a beneficios materiales, posibilidad de patronazgo dentro del partido, etc) e incentivos colectivos, que Panebianco identifica como incentivos de identidad. Este argumento nos remite al impacto del contexto, y en especial de la competición del sistema de partidos, en el seno de la organización (Panebianco 1982: 398-399).

²⁹ La distinción de este aspecto adicional en la configuración de la *coalición dominante* es sintomática de la redundancia conceptual de la que a menudo adolece el trabajo de Panebianco, pues resulta evidente que el *grado de cohesión*

Distintas posibilidades de *coalición dominante* determinan distintas configuraciones de *modelo originario*. Este modelo, al perpetuarse a lo largo del desarrollo organizativo, tiene un impacto sobre la conformación de *coaliciones dominantes* futuras y en particular sobre su *grado de cohesión*.³⁰ En este sentido, Panebianco (1982: 110-113) señala tres factores que pueden tener un impacto en distintas modalidades de modelos originarios:

(1) El modo en que se inicia y desarrolla la construcción de la organización. Puede ser por *penetración territorial* (cuando un centro estimula y dirige el desarrollo de la periferia) o por *difusión territorial* (cuando el desarrollo se produce por generación espontánea, y sólo a continuación las elites locales se agrupan en una organización superior). Los desarrollos organizativos distintos desde este punto de vista tienen un impacto sobre la formación de la *coalición dominante* inicial y sobre su *grado de cohesión*. Un desarrollo por difusión tiene mayores posibilidades de desembocar en una organización con estructuras descentralizadas y semiautónomas, así como en una *coalición dominante* dividida, surcada por luchas faccionales y por conflictos de liderazgo.

(2) La presencia o ausencia de una institución externa que patrocine el nacimiento del partido. La existencia de tal institución genera lealtades indirectas, sitúa la legitimación fuera del partido y disminuye también la cohesión intraelites.

(3) El carácter carismático o no de la formación del partido. Un origen carismático generará elites también más cohesionadas que un origen no carismático.

La cristalización institucional del *modelo originario* incide en la configuración de las *coaliciones dominantes* futuras, especialmente en su *grado de cohesión* y por extensión en su *mapa de poder organizativo*. El modelo originario nos remite,

(concentración o dispersión del control sobre los recursos organizativos) estará estrechamente ligado a cómo se estructuran las relaciones entre los distintos ámbitos de la organización.

³⁰ Como ya se ha adelantado, el *grado de estabilidad* estará más condicionado por el contexto externo.

pues, al problema del faccionalismo institucional y su impacto en el desarrollo estratégico y organizativo. Naturalmente, este grado de cohesión de las elites y la propensión o no al faccionalismo tiene implicaciones sobre el modo en el que la organización se relaciona con el contexto externo.

En esta tesis se han empleado los instrumentos analíticos de Panebinaco para analizar la configuración y consolidación institucional del PNV en sus primeras décadas, es decir, su *modelo originario*. Atendiendo al primer factor que condiciona dicho modelo, y como examinaremos en el capítulo 2, el desarrollo inicial del PNV, a pesar de su mayor arraigo en Vizcaya, siguió más una pauta de difusión que de penetración territorial, especialmente en Guipúzcoa y Navarra, donde la implantación inicial del partido se llevó a cabo por cooptación de elites también vasquistas, pero con tradiciones y orientaciones políticas distintas a las del PNV vizcaíno. La dispersión territorial de recursos organizativos estuvo también condicionada, según veremos, por otros aspectos, como el impacto de la legitimidad foral en el modelo de organización territorial.

Por lo que respecta al segundo factor, la cohesión de las elites peneuvistas no estuvo condicionada por institución alguna que generara lealtades externas, a menos que consideremos que el recuerdo de las instituciones forales pudieran actuar como fuente de competición externa durante el período de formación y consolidación del partido, e incluso en períodos posteriores en los años setenta y ochenta.

Por último, aunque sin duda la figura de Sabino Arana determinó un origen carismático del partido, su legado político dejó tantos o más elementos de dispersión que de cohesión entre los grupos que le sucedieron al frente del PNV. La evolución españolista y pragmática de Arana en sus últimos años representó una cierta “autoescisión” de su trayectoria anterior, legitimando directrices muy distintas entre sí sobre lo que debería ser la trayectoria futura del partido.

La combinación de todos estos factores hizo que el PNV anterior al franquismo tendiera a consolidarse como una

organización extensa pero de cohesión interna débil. La falta de cohesión de las elites peneuvistas se expresó fundamentalmente en dos rasgos institucionales a los que ya nos hemos referido: la incompatibilidad de cargos y el principio de organización *confederal* del partido. Este modelo conformó el marco institucional básico en el que las elites peneuvistas adoptaron sus decisiones en la fase inicial de la transición.

El punto en el que el modelo de Panebianco es más débil, y el recurso a la comparación la comparación con otros campos más útil, es en la explicación de por qué la secuencia temporal importa. A este respecto Panebianco sólo hace referencias, en su mayoría bastante generales, al contexto de incertidumbre en el que se desenvuelven las elites.³¹ En el trabajo de Panebianco las resistencias al cambio y la persistencia del *modelo originario* están también relacionadas con el concepto de *institucionalización* de los partidos. Sin embargo, su modelo resulta en este ámbito menos útil para una aplicación empírica. Con ese concepto trata de diferenciar la fase de creación del *modelo originario* de fases posteriores en el desarrollo organizativo del partido: la *institucionalización* de un partido se produce cuando los actores pertenecientes a la organización consideran la supervivencia de ésta como un fin en sí mismo (Panebianco 1990:115). Un primer problema de esta definición es que resulta difícilmente operacionalizable. A ello hay que sumar que, siguiendo este análisis, nos encontramos con que una vez sufrido el proceso de

³¹ La incertidumbre hace que sólo ante una grave crisis procedente del ambiente externo -una derrota electoral, por ejemplo-, los líderes del partido respondan tratando de introducir transformaciones en la organización. En casi todos los casos incluso, si un proceso de reforma se pone en marcha, los resultados serán siempre diferentes a los cálculos efectuados por las elites emprendedoras del cambio, pues habrán de enfrentarse a una "resistencia al cambio" del resto de los actores motivada por ese mismo contexto de incertidumbre. Éste sería, por tanto, el mecanismo por el que el *modelo originario* tendería a perpetuarse a lo largo del desarrollo organizativo del partido, incluso frente a iniciativas endógenas de reforma por parte de un sector de los líderes (Panebianco 1982: 451-452)

institucionalización, los partidos pueden convertirse, de acuerdo con la terminología del autor, en instituciones débiles o fuertes, y cada una de estas categorías reúne propiedades opuestas, por lo que el supuesto proceso de institucionalización ni siquiera es reconocible con posterioridad, y sus implicaciones quedan difusas.

Por lo demás, ¿son las trayectorias de *path-dependency* eternas? En el campo específico de los partidos, ¿cabe esperar que una vez consolidado un modelo organizativo éste se reproduzca indefinidamente en el tiempo? ¿Bajo qué condiciones se rompe una trayectoria de *path-dependency*? Mahoney (1999) ha argumentado que la lógica de este tipo de trayectorias se encuentra en la interconexión entre el fenómeno a explicar, los sucesos contingentes que dan inicio a una determinada trayectoria y las respectivas explicaciones tanto del fenómeno mismo como del suceso contingente. En el ámbito de la economía esta interconexión se ha vinculado al concepto de *ganancias crecientes*. Las *ganancias crecientes* se han aplicado, por ejemplo, al estudio de las dificultades a las que se enfrentan algunas innovaciones tecnológicas para abrirse paso en el mercado frente a trayectorias de *path-dependency* de opciones tecnológicas inferiores. De acuerdo con este argumento, si en el inicio de una trayectoria (en el que las opciones están todavía abiertas) algún suceso contingente otorga una ventaja comparativa a una opción tecnológica inferior, ésta se verá reforzada por una retroalimentación positiva de las *ganancias crecientes* de haber sido la primera opción. Con el paso del tiempo y la extensión de la tecnología inicialmente inferior, se incrementan los costes de revertir la trayectoria y adoptar la tecnología superior, con lo que el tiempo otorga *ganancias* cada vez mayores a la tecnología inferior frente a la superior.³² En este punto el cálculo utilitarista

³² La ventaja inicial de una tecnología subóptima, VHS frente a Betamax en el mundo del video, por poner un ejemplo, no se explica por la teoría económica clásica, sino por un suceso contingente en el inicio de la trayectoria. Sin embargo, lo que explica su reforzamiento, la consolidación de la tecnología subóptima, es el cálculo racional de que tras pasado un punto, el coste de sustituir

de la teoría económica clásica no predice el inicio de la trayectoria, que viene determinada por un suceso contingente, pero sí predice su reproducción. La ruptura de la trayectoria vendrá determinada por un *shock* externo, como la introducción de una tercera tecnología que haga que el coste de la sustitución sea inferior al beneficio que se obtiene de la misma. Lo más interesante de esta aportación es que apunta a la posibilidad de que la lógica competitiva del contexto externo no explica los factores contingentes que han dado lugar a una importante pluralidad de formas organizativas, pero bajo determinadas condiciones si pueden explicar su persistencia .

En una línea similar, Pierson (2000) ha argumentado que las incertidumbres vinculadas a las *ganancias crecientes* son probablemente mayores en la persistencia y reproducción de instituciones políticas que en las de carácter económico. En primer lugar, frente a la lógica del mercado, en el que existe un mayor margen para las decisiones individuales (y por tanto para revertir trayectorias pasadas), la acción colectiva implícita en la actividad política aumenta la incertidumbre de revertir una determinada trayectoria, pues las decisiones individuales están más condicionadas en el ámbito político que en el económico por cálculos y evaluaciones sobre lo que harán el resto de los individuos y actores (Pierson 2000: 257-259). La misma lógica de la acción colectiva restringe las opciones de salida que habitualmente, o al menos de forma más frecuente, sí tienen los individuos en el ámbito del mercado (Pierson: 259). En segundo lugar, la esfera política es menos transparente que la esfera económica y sus procesos de aprendizaje más complejos. No existe en el ámbito de lo político ningún indicador que juegue el papel clarificador que juegan los precios en el mercado (Pierson 2000: 259-261). Para un partido político, el voto puede asemejarse al papel que cumple el margen de beneficios en los cálculos de una empresa pero sólo si asumimos que la maximización del voto

VHS por Betamax, la opción tecnológica superior, superaba el beneficio de dicha sustitución.

es efectivamente el objetivo prioritario de todos los miembros del partido. Como acabamos de defender para los miembros de un partido, por lo general los actores políticos persiguen un rango de objetivos más amplio y diversificado que los actores económicos. Una vez se identifica que un sistema u organización no es eficiente resulta más difícil determinar los elementos que generan dicha ineficiencia, y su necesario ajuste, en una organización política que en una organización económica. Esto alimenta un mayor impacto de las inercias institucionales en las organizaciones políticas que en la de carácter económico (Pierson 2000: 260).

Sferza (1994, 2002) ha adoptado un razonamiento similar para explicar el desarrollo del Partido Socialista Francés (PS), en el que introduce el paso del PS desde la oposición al gobierno como factor explicativo clave de la relación cambiante entre organización y estrategia política.³³ La aportación de Sferza es importante para nuestro caso de estudio por dos razones. En primer lugar porque, como en nuestro caso de estudio, Sferza cuestiona el paradigma evolutivo según el cual la evolución del contexto derive siempre en una mayor funcionalidad y eficacia del formato organizativo *catch-all*, con unas elites más compactas y autónomas. Como argumentábamos al final del epígrafe anterior, la funcionalidad de un formato ha de enmarcarse en el análisis empírico detallado de las particularidades del contexto sociopolítico, y éste puede presentar una mayor pluralidad de tendencias de las que hasta el momento predice el enfoque evolutivo. La importancia del trabajo de Sferza también se debe, en segundo lugar, al hecho de que la funcionalidad y eficacia de

³³ Es sorprendente la escasa frecuencia con la que la posición de los partidos en la oposición o el gobierno se examina como posible factor condicionante de desarrollos organizativos o estratégicos. Sin duda esto se debe en parte a un cierto carácter teleológico de muchos análisis partidistas, especialmente desde el enfoque evolutivo, por el que se sobreentiende que la llegada de un partido al gobierno constituye el *objetivo último* que pone fin a cualquier otro dilema interno. En este sentido, la proximidad al gobierno suele considerarse como una variable más importante. Entre los modelos examinados, el *office-seeking party* de Müller y Strom (1999) representa una excepción.

un formato organizativo dependerá no sólo de condicionamientos sociopolíticos “macro”, como la intensidad de movilización del *cleavage*, sino, como sostiene, de aspectos más contingentes tales como la posición institucional del partido, y especialmente su situación en el gobierno o la oposición. En tercer lugar, la funcionalidad de la organización con un determinado contexto es probable que venga determinada no por un proceso de *adaptación*, como predice el enfoque evolutivo, sino por la confluencia contingente de una determinada tradición institucional que encaje correctamente, aunque quizás muy coyunturalmente, con determinadas particularidades contextuales.

Sferza extrae estas conclusiones del análisis del PS francés durante los años setenta y ochenta. Durante el primer período de análisis en los años setenta, la estructura faccionalista del PS permitió afrontar dos requisitos distintos del contexto electoral y político, logrando competir eficazmente con el Partido Comunista Francés (PC) por el espacio tradicional de la izquierda a la vez que incorporaba al electorado de nueva orientación surgido del desarrollo sociopolítico francés desde finales de la década de los sesenta. En definitiva, el faccionalismo del PS le permitió diversificar su oferta política y ganar nuevas clientelas electorales sin perder la lealtad de las tradicionales. En este sentido, se reveló como una ventaja comparativa frente al mercado electoral mientras el partido se mantuvo en la oposición (Sferza 1994: 12-20).³⁴ Sin embargo, y esto es importante, no fueron las ventajas competitivas comparativas las que dieron origen a la estructura faccionalista del PS, sino que éstas vinieron determinadas por su reciente trayectoria histórica. En el desarrollo del PS durante la

³⁴ El trabajo de Sferza cuestiona eficazmente el paradigma del enfoque evolutivo sobre la funcionalidad del modelo de organización *catch-all* a procesos de transformación socioestructural que casi ningún otro modelo cuestiona. Ciertamente, la orientación hacia el votante mediano puede *romper* en el camino los vínculos con las clientelas electorales tradicionales del partido. Es plausible argumentar que un modelo de organización faccionalista puede afrontar dichos retos de modo más eficaz, al menos mientras el partido se mantenga en la oposición.

década de los setenta, las explicaciones contextuales no dan cuenta del origen del faccionalismo, pero sí de su reproducción. A medio plazo, sin embargo, las ventajas comparativas del faccionalismo se mostraron tan coyunturales como condicionadas a la permanencia del PS en la oposición. Cuando los socialistas franceses accedieron al gobierno en la década de los ochenta, el modelo faccionalista se convirtió en una desventaja comparativa. Lo que previamente había sido un instrumento de flexibilidad y adaptación se convirtió en fuente de parálisis gubernamental. Por añadidura, los conflictos intrapartidistas tendieron a extenderse desde el ámbito ideológico al puramente organizativo, cuestionando la legitimidad misma de los procesos de decisión. El amplio espectro ideológico que necesita el faccionalismo para su reproducción entró en conflicto con los requisitos de mayor uniformidad y consenso que necesita un partido de gobierno (Sferza 1994: 21-24). De este modo, el modelo faccionalista del PS pasó de generar ganancias *crecientes* a *decrecientes* en el contexto de su paso desde la oposición al gobierno.

He acudido al modelo explicativo de Sferza para analizar el desarrollo del PNV desde la segunda mitad de la década de los setenta hasta su escisión mediada la década de los ochenta. La hipótesis, contrastada en la segunda y tercera parte de la tesis, es que el modelo de partido en el que tendió a configurarse el PNV a finales de los setenta no sólo estuvo determinado por las características particulares del subcontexto político vasco sino por la confluencia contingente del modelo histórico del PNV con las características de dicho subcontexto. La segunda hipótesis derivada también del modelo de Sferza es que, como en el caso del PS, también el modelo faccionalista del PNV comenzó a generar ganancias decrecientes una vez el partido accedió al gobierno. Esta segunda hipótesis se explora en el capítulo 5. A medio plazo, el acceso del PNV al Gobierno vasco puede identificarse como el principal *shock* que en este estudio de caso impuso una importante, aunque tampoco total, como veremos, ruptura de la trayectoria organizativa anterior. En este sentido, las hipótesis derivadas de la explicación de Sferza se contrastan también con

las hipótesis, no necesariamente antagónicas, del modelo de Kitschelt.

1.4. El PNV en la transición y consolidación democrática del País Vasco. Marco analítico y resumen de las hipótesis

Los dos epígrafes anteriores han proporcionado modelos explicativos de la organización de los partidos políticos desde dos enfoques diferentes. El primer enfoque explica la organización a partir de variables contextuales. El segundo, examina las dinámicas internas de la transformación partidista. Para el objeto de esta investigación, los dos enfoques pueden entenderse como complementarios y aun, en determinados momentos, es posible argumentar que se reforzaron mutuamente. Siguiendo el marco de la presentación de los distintos enfoques teóricos, resumimos a continuación las principales hipótesis de investigación.

A) El enfoque evolutivo de los partidos

Hipótesis A: las diferencias del subcontexto político vasco generaron condiciones distintas para la determinación de algunas de las dimensiones organizativas del PNV. En comparación con el conjunto de España, la mayor movilización del *cleavage* nacionalista, vinculada a una orientación hacia la participación política también mayor, favoreció la conformación de partidos políticos con bases organizativas más extensas en el País Vasco. De este modo, la estrategia diferencial peneuvista estuvo mediatizada por un modelo de partido que planteaba dilemas de doble agencia cualitativamente distintos a los que afrontaron los líderes de otros partidos de la oposición.

B) Los factores endógenos del desarrollo partidista

Hipótesis B₁ (referida a la segunda mitad de los años setenta): las tradiciones institucionales importan. El modelo institucional

del PNV contribuyó a enmarcar las opciones organizativas y estratégicas del partido durante la transición. En este sentido, la estrategia diferencial del partido estuvo condicionada no sólo por las particularidades del subcontexto vasco sino también por el modelo originario e histórico del PNV. Las respuestas organizativas del partido deben entenderse como el resultado de la confluencia contingente de un modelo institucional faccionalista con las particularidades del subcontexto (Sferza 1994). La confluencia de ambos factores condicionó una estrategia política más radical que la de partidos como el PCE o el PSOE.

Hipótesis B₂ (referida a la segunda mitad de los años ochenta): Las dinámicas internas importan en la génesis del *cambio* partidista. Aunque las trayectorias institucionales no son eternas, los resultados finales resultarán de la combinación de factores externos con factores endógenos. Las reacciones al cambio necesitarán de un realineamiento interno de las coaliciones intrapartidistas con respecto a la estrategia política, lo que podríamos también denominar como un realineamiento del faccionalismo ideológico del partido (Kitschelt). Sin embargo, las posibilidades, ritmos y resultados de dicho realineamiento tampoco tendrán lugar al margen del faccionalismo institucional que se deriva del modelo histórico heredado del partido.

Esta serie de hipótesis establecen una serie de proposiciones sobre los efectos del modelo organizativo del PNV en el proceso de cambio político, y de éste último sobre el PNV como partido. En algunos casos las hipótesis pueden entenderse como complementarias. Por ejemplo la hipótesis A explica la respuesta diferencial peneuvista desde el lado de la *demanda*, y vincula su respuesta a un subcontexto vasco distinto al del conjunto de España. Por el contrario, la Hipótesis B proporcionaría una explicación del mismo fenómeno por el lado de la *oferta* estableciendo que la estrategia diferencial del partido estuvo también vinculada a las posibilidades de respuesta derivadas de su modelo *originario* o histórico.

Por último, la capacidad predictiva de uno u otro enfoque depende también de la naturaleza de las preguntas de investigación y del contexto cronológico en el que situamos dichas preguntas. La pregunta principal de esta investigación no trata de determinar si los procedimientos organizativos del PNV han convergido con los de otros partidos políticos procedentes de la oposición democrática. Por el contrario, la pregunta principal de esta investigación trata de establecer por qué el PNV dio ciertas respuestas al proceso de cambio político en los años setenta y por qué el sentido de dichas repuestas cambió en buena medida en los años ochenta y comienzo de los noventa. Para estas últimas preguntas, en las que el *cuándo* y el *cómo* importan y para las que el enfoque evolutivo no proporciona respuestas suficientes, es necesario recurrir a explicaciones basadas en el desarrollo interno de los partidos si queremos obtener respuestas más satisfactorias.

CAPÍTULO 2

EL MODELO ORIGINARIO: ORÍGENES HISTÓRICOS Y PRIMER DESARROLLO DEL PARTIDO NACIONALISTA VASCO (1895-1960)

2.1. Introducción

En este capítulo se lleva a cabo una reconstrucción de los primeros sesenta años de desarrollo del Partido Nacionalista Vasco. Su propósito es subrayar el proceso por el que el partido se configuró desde sus inicios y se consolidó en el período de la Segunda República como una organización extensa, pero de cohesión interna débil, y articulado en torno a un modelo de organización faccionalista.

La *debilidad* o falta de cohesión interna peneuvista se derivó en su origen de dos tipos de confluencias en una única organización partidista. Por un lado, la confluencia de dos corrientes sociopolíticas diferenciadas, una tradicionalista y otra liberal, ambas fueristas y ambas antecesoras del nacionalismo político, pero ambas también con tradiciones políticas claramente diferenciadas. Y la confluencia, por otro lado, de culturas políticas territoriales, todas ellas vasquistas, pero al mismo tiempo diferentes entre sí. Por lo que respecta a esta última, hay que

subrayar además que, ya en marcha el PNV, los contextos territoriales que las habían dado lugar tendieron a divergir más que a converger, acrecentando así las presiones centrífugas en la dimensión territorial.

En ambas dimensiones, los elementos antagónicos chocaron y produjeron crisis partidistas sucesivas. Pero ni en una dimensión ni en otra los sectores enfrentados se hicieron totalmente dominantes, dando lugar a transacciones organizativas que llevaron a repartos de poder partidista refrendados estatutaria o reglamentariamente. Esto es *clave* para entender el desarrollo peneuvista posterior: lo que podía haber sido una debilidad o falta de cohesión coyuntural, condicionado por el origen del partido, se acabó convirtiendo en estructural, refrendada estatutariamente, y por lo tanto trasladada a fases posteriores del desarrollo peneuvista.

El capítulo se estructura en cuatro epígrafes y unas conclusiones. En vista de su importancia en el desarrollo futuro del partido, el primer epígrafe (2.2) comienza con una breve descripción de los fueros y de las circunstancias que acompañaron a la “abolición foral”. A continuación se describen las distintas corrientes que antecedieron y que terminarían confluyendo en el PNV tanto desde un punto de vista sociopolítico, carlismo frente a fuerismo liberal, como territorial, euskalerríacos vizcaínos frente a euskaros navarros. El segundo epígrafe (2.3) analiza la fundación del PNV en torno a la figura carismática de Sabino Arana, la confluencia en el partido de las corrientes y movimientos descritos en el epígrafe anterior y los primeros conflictos que se derivaron de dicha confluencia. Este segundo epígrafe examina también el potencial impacto de aspectos específicos de la doctrina aranista sobre algunos procedimientos organizativos futuros. El tercer epígrafe (2.4) examina la configuración del modelo organizativo del PNV bajo la Restauración atendiendo tanto a las primeras transacciones doctrinales y estatutarias entre las distintas facciones del partido, como a los procesos y disputas que condujeron a una primera ruptura entre comunionistas y *aberrianos*. Este análisis se aborda atendiendo, en primer lugar a la contraposición entre

posibilistas y ortodoxos y sus disputas en torno a la incompatibilidad de cargos, y en segundo lugar a los factores que determinaron el modelo territorial del partido. El cuarto epígrafe (2.5) examina conjuntamente los períodos de la Segunda República, la Guerra Civil y el franquismo. La Segunda República es analizada como un período de consolidación partidista en el que el proceso de reunificación impulsó al PNV a retomar los rasgos institucionales principales de su primera época, con anterioridad a la escisión *aberriana*. Esto se hace en sentido inverso al epígrafe anterior, atendiendo en primer lugar al desarrollo territorial. La descripción del PNV bajo el franquismo nos sirve para analizar el impacto del período autoritario sobre sus elites y contextualizar su situación a la salida de la dictadura. Las conclusiones (2.6) resumen el desarrollo organizativo del PNV a lo largo de todo el período y analizan el impacto del modelo organizativo sobre las características de las elites partidistas.

2.2. Los antecedentes del primer nacionalismo vasco: los fueros y la reivindicación política prenacionalista.¹

Una de las características singulares del caso vasco en relación con otros nacionalismos periféricos coetáneos es que el “protonacionalismo” vasco tuvo siempre junto a una vertiente cultural un marcado carácter político que dejó una fuerte impronta en su desarrollo posterior.² Dicho de otro modo, si en lo cultural

¹ El desarrollo de este y el siguiente apartado se fundamentan muy especialmente en el trabajo seminal de Corcuera (1979) sobre los orígenes del nacionalismo vasco.

² La observación sobre esta distinta relación del origen del nacionalismo vasco con pautas de reivindicación política es de Mees (1992: 24) y surge del contraste del caso vasco con el marco analítico de Hroch (1985). En su análisis de los nacionalismos del centro y del norte de Europa, Hroch proponía que todos los movimientos nacionalistas evolucionan en tres fases o períodos. En la fase inicial A, una elite intelectual comienza a interesarse por la historia, la lengua, y la cultura de su nación, sin que este interés tenga todavía un carácter político. En la segunda fase B, paralelamente al interés cultural aparece la agitación política,

para entender la génesis y posterior desarrollo del PNV es imprescindible referirse a la literatura fuerista, y en lo socioeconómico a la revolución industrial y el movimiento obrero (al menos para su despegue inicial en Vizcaya), en lo político hay que referirse a los fueros, a las modificaciones que el régimen foral sufrió a lo largo del siglo XIX y al clima de reivindicación política que dichas modificaciones generaron. En el terreno político el PNV no surgió como simple manifestación política de lo que previamente había sido un movimiento cultural, sino que representó en buena medida una continuación de reivindicaciones políticas anteriores, una nueva vertiente de la *unanimidad fuerista* que caracterizó al País Vasco en la segunda mitad del siglo XIX. El partido fundado por Sabino Arana no hizo *tabula rasa* de la agitación política anterior, sino que, por el contrario, trató de legitimarse en ella. Este origen *foral* del PNV iba a afectar profundamente a su desarrollo posterior, en lo ideológico y en lo estratégico, pero también en lo organizativo. Resulta por ello imprescindible examinar brevemente las características del régimen foral, los procesos que condujeron a su abolición y la politización creciente de la cuestión foral como consecuencia del avance del Estado liberal y del desenlace de las guerras carlistas. Dicha politización constituiría el antecedente más inmediato del nacionalismo vasco.

Las tres provincias vascas y Navarra jamás habían gozado de un régimen jurídico común ni habían constituido una entidad política o administrativa autónoma. A comienzos del siglo XIX lo que unía a los cuatro territorios y los diferenciaba del resto de los

cuyo sujeto ya no es exclusivamente una élite intelectual. Por último, en la fase C, el nacionalismo se convierte en un movimiento de masas. En este sentido, el surgimiento del PNV también hubiera venido precedido de un resurgir cultural vasquista identificado con el desarrollo de la literatura fuerista, del mismo modo que las primeras manifestaciones políticas del catalanismo vinieron precedidas de un amplio movimiento cultural, la *Renaixença*. Sin embargo, en contraste con las tesis de Hroch, el protonacionalismo en el caso vasco, siempre tuvo junto a su vertiente cultural, un marcado carácter de reivindicación política vinculada a las distintas variantes del fuerismo, lo que dejará una fuerte impronta en su desarrollo posterior.

de la monarquía era la particularidad de sus relaciones con la Corona que se expresaba en los fueros. Éstos eran una serie de disposiciones jurídicas, tanto de derecho público como de derecho privado, que regulaban la administración de las cuatro provincias y que, a diferencia del resto de los territorios de la monarquía hispánica, continuaban vigentes a comienzos del siglo XIX. Las principales instituciones del régimen foral eran las Juntas Generales (Cortes en Navarra) y sus respectivos órganos permanentes, las Diputaciones Forales. El régimen foral implicaba una limitación del poder real y un principio de soberanía compartida entre el rey y los representantes de las provincias en sus respectivas Juntas o Cortes. Las Juntas disfrutaban de competencias legislativas a través del “pase foral”, que consistía en el derecho a rechazar propuestas legislativas si se consideraba que éstas no estaban en consonancia con las leyes forales. De modo similar, en Navarra, el “derecho de sobrecarta” prescribía que las disposiciones reales, para ser ejecutivas, debían ser previamente examinadas por las Cortes. Además de la participación en la labor legislativa, las tres provincias vascas y Navarra estaban exentas del régimen fiscal común, contribuyendo a la Hacienda Real a través de un régimen de “donativo voluntario”, por lo demás bastante institucionalizado (Montero 1993: 18). Dicho donativo, así como el conjunto de la Administración local, se financiaba a través de un cuadro fiscal propio y diferente para cada provincia, determinado por las respectivas instituciones forales. La autonomía fiscal se completaba con un sistema de aduanas que excluía a las cuatro provincias del mercado único que se estaba configurando en el resto de los territorios de la monarquía. Además, el régimen foral se beneficiaba también de una exención de contribución militar cuando comenzó a implementarse a través del sistema de quintas en el resto de España. Por último, los fueros proporcionaban también una más o menos amplia autonomía administrativa.

Todo este entramado institucional foral iba a ser cuestionado por el paradigma liberal decimonónico de uniformidad territorial. Las elites liberales que desde 1833 se instalaron en el Gobierno

central terminaron por identificar a las instituciones forales con el Antiguo Régimen, de modo que por contrapartida los defensores del absolutismo terminaron por hacer del mantenimiento del régimen foral una de sus principales reivindicaciones. No obstante, este proceso llevó varias décadas, y en el mismo País Vasco y Navarra fue mucho más complejo de lo que se acaba de exponer, de modo que la defensa del régimen foral acabó por cortar transversalmente la línea que dividía a liberales y absolutistas.

La historiografía sobre las guerras carlistas (1833-1839/1873-1876) ha generado un intenso debate sobre la naturaleza foral de estos levantamientos. Hoy parece existir un cierto consenso sobre que el carlismo no es plenamente identificable con la defensa foral, y que su significación global sólo puede entenderse en el marco de la lucha política en el conjunto de España, especialmente con respecto a la primera guerra. Sin embargo, caben pocas dudas de que la dirección carlista instrumentalizó la defensa foral con objeto de lograr una adhesión más firme de los sublevados en las provincias vascas y Navarra (Corcuera 1979; Mina 1981; Rubio 1996) y que la identificación entre carlismo y fueros aumentó con el tiempo, siendo más fuerte en la segunda guerra, después de la primera modificación del régimen foral, que en la primera. Esto, junto con el hecho de que en esos territorios la mayor parte de la población rural apoyara activamente al bando carlista, da una idea del arraigo de los sistemas forales en las cuatro provincias. Un primer fuerismo, por lo tanto, se desarrolló de la mano del carlismo. El fuerismo carlista era eminentemente popular y asociaba el orden tradicional simbolizado en los fueros con el integrismo religioso, lo que dejará una profunda huella en la articulación que el primer nacionalismo vasco hará entre religión y patria, una vez el carlismo entre en decadencia desde finales de siglo. Un sector de este fuerismo carlista evolucionará de la mano de Arana en la primera expresión política del nacionalismo vasco.

Para el período anterior a 1839, la conexión entre el liberalismo vasco y la defensa foral es más difusa en la historiografía. En el desarrollo de la primera guerra carlista la

actitud de los liberales vascos con respecto al régimen foral se dividió en dos vertientes: por un lado, los que no veían incompatibilidad ninguna entre orden liberal y régimen foral y defendían tanto uno como otro; por otro, un segundo sector, con una actitud más reticente, que entendía que la supervivencia de los fueros pasaba necesariamente por su adaptación a los nuevos tiempos, y en especial por la abolición de las aduanas interiores que impedían el libre acceso al mercado español. Cuando estos sectores converjan después de la primera guerra carlista darán lugar al fuerismo liberal, que frente a su homólogo carlista fue más posibilista y elitista, vinculado fundamentalmente a la burguesía y circunscrito al ámbito urbano (Rubio 1996; Mina 1981; Montero 1993). El fuerismo liberal se consolidará en el período posterior a 1839 cuando la abolición de las aduanas interiores elimine las trabas económicas que un sector de la burguesía encontraba en el régimen foral. Como veremos más adelante, un sector de este fuerismo liberal acabará convergiendo en el PNV en 1898, apenas tres años después de su fundación.

El fin de la primera guerra carlista abrió el camino para la extensión del régimen liberal en el País Vasco y Navarra, pero inició también un período de incertidumbre sobre la pervivencia del régimen foral. De un lado, el Convenio de Vergara que había puesto fin al conflicto, recomendaba la conservación de los fueros, si bien modificados. De otro, un sector de los liberales vascos, aliados del Gobierno central durante la guerra, seguía siendo firme defensor del régimen foral, aunque dicha conservación se hiciera con fórmulas que compatibilizaran fueros y Constitución liberal. La fórmula de compromiso se traduciría en la Ley del 25 de octubre de 1839, por la que las Cortes confirmaban “los fueros de las Provincias Vascongadas y Navarra sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía”. En un segundo punto la ley preveía, sin embargo, “la modificación indispensable del régimen foral para conciliarlo con el interés general de la Nación y la Constitución”. La previsión sólo se cumplió formalmente en Navarra con la Ley de Modificación de los Fueros de Navarra de agosto de 1841, conocida también como Ley Paccionada, que creó

un sistema alternativo al que siguió funcionando hasta 1876 en las tres provincias vascas.³ Dicha ley inició una trayectoria institucional diferenciada de Navarra, pues el diseño institucional de Ley Paccionada se mantuvo con posterioridad a la abolición foral de 1876.

Hasta 1876, por lo tanto, en Álava, Guipúzcoa, y Vizcaya el régimen foral sobrevivió manteniendo algunos de sus rasgos básicos: la continuidad de Juntas y Diputaciones, así como la exención militar y fiscal. En contrapartida, desaparecieron el “pase foral” y las aduanas interiores. Como adelantábamos, el traslado de las aduanas a la costa es lo que permitió la convergencia de la burguesía vasca en la defensa del régimen foral, dando lugar a un fuerismo de carácter liberal. Bajo el lema “Fueros y Constitución”, este fuerismo liberal hizo inicialmente una lectura positiva de la Ley de 1839 ya que, al confirmar los fueros, daba por primera vez una cobertura legal a las particularidades institucionales de las cuatro provincias. Sin embargo, estos fueristas liberales, en una estrategia coordinada entre las tres provincias vascas -aunque no en Navarra-, ignoraron las previsiones para la modificación foral que se establecían en la Ley de 1839. Su objetivo era preservar las peculiaridades forales dentro del nuevo sistema político liberal, sin cuestionar por ello la pertenencia de los cuatro territorios a la nación española, como hará más adelante el nacionalismo de Arana. El fuerismo liberal defenderá sus objetivos desde una posición hegemónica en las instituciones forales. Esta adhesión de la burguesía al sistema foral en el período que transcurre entre las dos guerras carlistas inaugura lo que se ha denominado la

³ La Ley Paccionada pasó a considerar a Navarra una provincia, y no un Reino, como había sido hasta entonces. Eliminó las Cortes y con ellas la coparticipación del territorio en el proceso legislativo. En contrapartida, mantenía un grado considerable de autonomía política y administrativa encarnada en la Diputación, elegida por sufragio electoral. La Ley Paccionada terminaba asimismo con el sistema de aduanas propio y la exención fiscal, pero la provincia conservaba la capacidad de establecer sus propios impuestos, siempre que abonase anualmente un “cupó” que venía a sustituir a los antiguos donativos. Por último, se confirmaba el poder administrativo de la Diputación foral sobre los ayuntamientos (Montero 1993: 66).

“unanimidad fuerista” (Corcuera 1978: 105; De la Granja 1995: 25), con la que se quiere denotar la fidelidad de todas las tendencias políticas que convivían en las provincias vascas a la idea foral, por más que cada una de ellas entendiera cosas distintas al hablar de fueros. Esta unanimidad fuerista sobrevivirá inicialmente a la abolición foral definitiva de 1876 y sólo se romperá con el desarrollo del movimiento obrero, inicialmente en Vizcaya y con posterioridad en las otras tres provincias.

Con la revolución de 1868 el entendimiento entre fuerismo liberal y Gobierno central, sobre el que se había asentado la pervivencia del régimen foral, comenzó a hacer aguas. Lo que en última instancia condujo a la abolición foral fue la segunda guerra carlista (1872-1876). Como para la primera, tampoco para esta segunda “carlistada” los motivos de los insurgentes están del todo claros, pero la defensa foral ganó peso en el carlismo vasco con respecto a la primera guerra, de modo que en su nuevo lema la cuestión foral se antepuso a la cuestión dinástica: “Dios, Patria, fueros, Rey” (Corcuera 1979: 46; Mees 1992: 23). Sea como fuere, las nuevas elites gobernantes de la Restauración identificaron la insurrección con la reivindicación foral, lo que resultó, al término de la segunda guerra carlista, en la Ley de 21 de julio de 1876 con la que se abolían los últimos restos del régimen foral en Álava, Guipúzcoa y Vizcaya: desaparecían de este modo las Juntas forales, así como la exención fiscal y militar de las tres provincias.

La ley de 1876, a pesar de abolir el régimen foral, contemplaba que la obligación tributaria de las provincias se aplicase con “las modificaciones de forma que reclamen las circunstancias locales y la experiencia aconseje” (Montero 1993: 115). Esta previsión dividió a los antiguos fueristas liberales en dos tendencias: “transigentes”, los que aceptaron negociar con el Gobierno la aplicación concreta de la Ley de 1876 que posibilitaba el mantenimiento de un régimen fiscal propio, e “intransigentes”, que ante la abolición foral adoptaron una postura más maximalista. La posición negociadora de los transigentes dio lugar a la aprobación del régimen de Conciertos Económicos en 1878,

que se convirtió así en el último vestigio del régimen foral. Los Concierdos, inspirados en el sistema de tributación que la Ley Paccionada ya había establecido para Navarra casi cuarenta años antes, terminaban con la exención fiscal de las provincias. Pero al conceder que la contribución de las provincias a la Hacienda Central se realizara a través de un “cupó” negociado entre las provincias y el Gobierno, permitía a las primeras mantener su propio cuadro tributario. La mayor parte de los liberales vascos se avino a aceptar este arreglo, que en definitiva salvaba del naufragio foral a una de sus más importantes peculiaridades, la autonomía fiscal. Este sector acabaría por integrarse en los partidos dinásticos del régimen de la Restauración. Sin embargo, un sector minoritario de los fueristas liberales se mantuvo en sus posiciones, dando lugar al fuerismo intransigente.

El fuerismo intransigente es importante para entender el origen del PNV por varias razones. En primer lugar, de todos los movimientos o tendencias políticas con vocación fuerista, los intransigentes fueron los primeros en hacer de la “reintegración foral” su principal, casi único objetivo político, que fomentaron no sólo en la vertiente institucional o cultural sino también en el terreno político, estableciendo organizaciones partidistas, concurriendo a elecciones y presentando sus propios candidatos. El fuerismo intransigente representó además un primer intento de articular un movimiento político-electoral que abarcara a las cuatro provincias, materializado en la Unión Vasco Navarra. En segundo lugar, los intransigentes radicalizaron el discurso del fuerismo liberal, impregnándolo de lo que ya era un claro nacionalismo institucionalista, aunque todavía sin reivindicaciones secesionistas. Éste nacionalismo tiene una clara continuación en los discursos de legitimidad historicista a los que recurrirá el PNV no sólo en sus primeras décadas de desarrollo, sino también durante la transición política de los años setenta, bien que para los nacionalistas este historicismo se desprenderá también de su raíz carlista, y no sólo de la fuerista intransigente. En tercer lugar el fuerismo intransigente subraya el origen policéntrico del nacionalismo vasco, por lo menos al nivel de elites, aunque no

como movimiento de masas. El fuerismo intransigente se desarrolló en dos polos independientes entre sí. Uno primero en Vizcaya, en torno a la Sociedad *Euskalerría* de Bilbao y el diario *La Unión Vasco Navarra*, que fueron los ejes de un amplio movimiento político que adoptó la denominación del citado periódico para presentarse a elecciones y reivindicar la “reintegración foral”. Y un segundo polo en Navarra en torno a la Asociación *Euskara*, que, aunque también tuvo una cierta vertiente política, destacó más por su labor en el ámbito cultural. Buena parte de los miembros de ambas asociaciones pasó a militar en el PNV, lo que subraya los elementos de continuidad entre intransigentes y nacionalistas. Como veremos a continuación, ambas asociaciones articularon un discurso y una estrategia política con muchos elementos en común, pero también con importantes diferencias que con posterioridad trasladaron al PNV. Por último, el fuerismo intransigente, y en especial su expresión vizcaína, la Sociedad *Euskalerría*, es importante por una cuarta razón; la reacción intransigente no era sino una radicalización formal dentro de una tradición posibilista. La confluencia de un sector de los euskalerríacos en un PNV recientemente fundado por Arana trasladará esa tradición posibilista a la estrategia del nuevo partido. Los euskalerríacos además gozaban de mejor posición económica y mayor prestigio social que el entorno de Arana en el primer embrión peneuvista, por lo que constituyeron el grueso de los candidatos electorales y cargos electos del partido en su primera fase de desarrollo, contribuyendo así a una cierta institucionalización de su mayor posibilismo en la esfera pública del partido, frente a una organización interna que inicialmente se alimentó de individuos de procedencia carlista o integrista.

En Vizcaya, la plataforma electoral de la Unión Vasco Navarra tuvo un éxito electoral limitado, y desde comienzos de la siguiente década el fuerismo intransigente vizcaíno se verá reducido a los miembros de la *Euskalerría* y al mantenimiento de la Unión Vasco Navarra como diario. La radicalización del discurso fuerista intransigente sirvió, sin embargo, como nexo de unión entre el fuerismo liberal de mediados de siglo y el futuro nacionalismo

vasco de Arana. Desde la Unión se defendía el alejamiento de la política española, la ruptura con los partidos tradicionales y la unión de los fueristas (carlistas y liberales) en un frente común que englobara las cuatro provincias y cuyo objetivo principal debía ser la derogación de la Ley de julio de 1876. La “soberanía originaria” de las provincias vascas estaba ya presente en el discurso de los intransigentes vizcaínos. Aunque en principio ello no implicaba una ruptura con la tradición del fuerismo liberal (donde ya habían existido algunas referencias en este sentido), en el caso de los intransigentes vino acompañado a un cambio en el lenguaje y el énfasis en la defensa del régimen foral: no se trataba de luchar por el mantenimiento de privilegios, sino por el respeto de los derechos históricos de un pueblo que se venía autogobernando pese a vivir en el seno de un marco político superior (Corcuera 1979: 127-128). En esta misma línea es importante aclarar dos puntos. En primer lugar, a pesar de que defendieron la ruptura con la política y los partidos españoles, los intransigentes vizcaínos reivindicaron la “reintegración foral” sin contemplar la secesión, y ésta en todo caso se argumentaba como una posibilidad más teórica que fáctica. En segundo lugar, en la medida en la que los intransigentes vizcaínos anuncian ya un discurso nacionalista, es, a pesar de sus esfuerzos por articular un movimiento político que englobase las cuatro provincias, todavía un nacionalismo historicista, referido a una nación vizcaína y no a una nación vasca. Éste era también el planteamiento carlista, así como lo será inicialmente el de Arana. La *Euskalerría* y su órgano se mantuvieron hasta 1896; en los dos años siguientes se dividió en tres fracciones: una primera evolucionó hacia el integrismo, otra hacia la política dinástica y una tercera, formada en su mayoría por una burguesía media y encabezada por el naviero Ramón de la Sota, confluirá desde 1898 en el PNV (Corcuera 1979: 143)

El segundo foco de fuerismo intransigente se desarrolla en Navarra, en torno a la Asociación *Euskara*, fundada en 1877. Como en el caso de la *Euskalerría*, la Asociación *Euskara* tuvo también una vertiente política, aunque la participación en los comicios electorales se decidía a título personal de los miembros,

y no a través de la Asociación ya que sus estatutos contemplaban única y exclusivamente fines culturales (Elorza 1978). El desarrollo de la Asociación *Euskara* constituye una de las mayores paradojas de la trayectoria histórica del nacionalismo vasco, pues aún suponiendo frente al fuerismo vizcaíno, y desde el punto de vista doctrinal, una articulación más avanzada del concepto de nacionalidad, los euskaros anteceden al fracaso del nacionalismo vasco en Navarra frente a los otros tres territorios, y muy especialmente en relación con Vizcaya y Guipúzcoa.

Como en el caso de los euskalerríacos, los euskaros anuncian un nacionalismo historicista, fundamentado en este caso en una visión idealizada de la Navarra del antiguo régimen (Elorza 1978: 88-89), aunque, según parece, con un discurso menos radical y más posibilista sobre las sucesivas modificaciones que el régimen foral había sufrido a lo largo del siglo XIX.⁴ A diferencia de los euskalerríacos, sin embargo, los euskaros subrayaron en su discurso elementos de unión entre las cuatro provincias que iban más allá de las semejanzas institucionales que representaba el régimen foral. Para ello contrapusieron al concepto de “nación” o “nacionalidad”, que para ellos conllevaba la presencia de organización política propia, al de “pueblo”:

pueblo habrá siempre que existan individuos que tengan el mismo origen étnico, fórmese o no nacionalidad o estén repartidos entre varias. Por lo mismo existe el *pueblo polaco* y no la *Nación polaca*; existe el *pueblo irlandés* y no la *Nación irlandesa*, el pueblo *euskar* y no la *Nación euskara*⁵

Por etnia, los euskaros entendían comunidad cultural y lingüística, y no tanto racial, lo que les diferenciará del nacionalismo sabiniano. En consecuencia, diseñaron una política

⁴ En este punto hay que recordar que en Navarra el referente seguía siendo la Ley Paccionada de 1841, a la que los *euskaros* consideraba un mal menor, y no la ley abolicionista de 1876, vista en términos mucho más negativos por los intransigentes vizcaínos (Elorza 1978: 89).

⁵ *El Arga* 29-4-1881 citado en Elorza 1978: 89

para el mantenimiento de la nacionalidad vasca por vía de la recuperación lingüística y cultural en la que jugaban un papel especialmente relevante las fiestas euskaras, reuniones de carácter folclórico-literario (Montero 1996: 188). En la línea de esta reivindicación cultural, los euskaros impulsaron el lema *Zazpiak - bat* (siete en uno), que por primera vez definía la unidad vasca por encima de la reivindicación foral de los vascos peninsulares, lo que posteriormente recogerá Arana.

La estrategia política de los euskaros, como la de los euskalerríacos, fracasó al recomponerse el partido carlista desde mediados de la década de 1880. No obstante, buena parte del interés de los euskaros estriba en que algunos de sus miembros, y entre ellos el más prominente, Arturo Campión, acabarán integrándose en el nacionalismo vasco, a pesar de discrepar de algunas de las tesis de Arana (como las relativas a la raza vasca) o la interpretación de los fueros en clave de independencia. Esta continuidad de algunos de los euskaros más prominentes en el primer PNV otorgará elementos peculiares al nacionalismo vasco en Navarra, dando lugar a tensiones y conflictos periódicos sobre los que volveremos más adelante.

La Asociación *Euskara* demuestra que en la Navarra de finales del XIX existía una elite intelectual muy próxima al nacionalismo. El fracaso posterior del nacionalismo en este territorio se ha visto como confirmación de las tesis que enmarcan el origen del nacionalismo vasco en las teorías de modernización. En Navarra no se da un proceso de industrialización que genere unas clases medias desplazadas del poder político, unas clases medias sobre las que se apoyará el primer nacionalismo en Vizcaya y que explicarían el rápido desarrollo y posterior arraigo del PNV en esta última provincia. Por eso, conforme ese primer nacionalismo vizcaíno vaya definiendo una comunidad nacional supraprovincial que sin renunciar a los argumentos historicistas, trata de otorgar una nueva legitimidad al nacionalismo, se encontrará con unos territorios que, por su estructura socioeconómica y sus propias tradiciones de reivindicación política, encajan mal con el modelo vizcaíno. En este sentido, cuando tras la muerte de Arana, el PNV

adopte como máximo objetivo político la “reintegración foral”, ésta no definirá solamente una meta política lo suficientemente ambigua para unir a radicales y posibilistas, sino que resultará igualmente útil para tratar de legitimar estrategias políticas distintas en cada territorio.

A pesar de su importancia, el fuerismo intransigente es sólo una de las fuentes de las que surgen los primeros nacionalistas del PNV. La otra es el carlismo, que desde finales del siglo XIX y en las primeras décadas del XX entra en un proceso de desintegración. A partir del tronco común carlista, surgirá en 1888 el Partido Integrista, que bajo el lema “Dios y Patria” antepone la causa religiosa a la dinástica. Quizás con objeto de subrayar sus diferencias con el carlismo, el integrismo insistirá aún más en la defensa del régimen foral (Corcuera 1979: 168). Del integrismo procederán personalidades relevantes del primer PNV como Ángel Zabala, que a la muerte de Arana le sucederá en la jefatura del partido, o Engracio de Aránzadi (*Kizkitza*), cabeza visible del nacionalismo guipuzcoano en las primeras décadas del siglo XX. El propio Arana procedía de familia carlista, y su padre había participado activamente en la segunda guerra.

La desintegración carlista, sin embargo, fue un proceso lento. Tras su derrota militar en 1876, el carlismo, como fuerza política, volvió a ser hegemónico en los distritos rurales de las cuatro provincias en la siguiente década. Sólo paulatinamente se creó en el seno del carlismo una escisión entre dirección y base. La prensa y los líderes carlistas fomentaron un difuso clima ideológico entre las bases en el que se mezclaba la defensa de la religión con el régimen foral, socavados ambos por el nuevo orden liberal. La política del partido, sin embargo, no se orientó consecuentemente hacia la recuperación foral: desde las Diputaciones y en las Cortes, los carlistas se referían periódicamente a las instituciones perdidas, pero se mantuvieron al margen de las llamadas a la unidad efectuadas desde la Unión Vasco Navarra. La escisión integrista de 1888 fue una primera manifestación de las diferencias abiertas entre la dirección y la base carlistas. El fuerismo de los carlistas se acentuó en el ámbito propagandístico sólo cuando el PNV se

presentó como auténtico intérprete de la historia y de la política vasca, pero fue ya tarde para retener en sus filas a gran número de excarlistas desengañados de la estrategia de su partido (Corcuera 1979: 120-121).

2.3. De la reivindicación foral al nacionalismo vasco: Sabino Arana y el surgimiento del PNV (1892-1903)

Desde un punto de vista doctrinal, la irrupción del nacionalismo vasco de la mano de Arana representó una importante ruptura con respecto a algunos aspectos de la reivindicación política fuerista anterior, carlista o liberal; pero también la continuidad de otros. Entre los elementos rupturistas cabe subrayar el énfasis en la raza como factor nacional por excelencia, o la interpretación de los fueros en clave independentista. Entre los continuistas, el contenido religioso o el carácter netamente historicista que Arana dio a su reivindicación política, el primero heredero del carlismo y del integrismo, el segundo del fuerismo, tanto en su vertiente liberal como carlista. El empleo que Arana hizo de la cuestión lingüística puede situarse en algún punto intermedio. Arana prestó mucha más atención a la lengua que los euskalerríacos vizcaínos, pero estuvo lejos de concederle la centralidad que le habían dado los euskaros navarros.

El nacionalismo sabiniano surge cuando circulan por Europa dos teorías nacionales en pugna, la liberal y la romántica, cuyos prototipos eran el nacionalismo francés y el alemán, respectivamente. El modelo liberal se fundamentaba más en una concepción “subjetiva” de la nacionalidad: existe una nación en la medida en la que los ciudadanos tienen conciencia nacional, manifestando su voluntad de constituir una comunidad política diferenciada. El modelo romántico, por el contrario, define la nación por criterios que considera objetivos, la nacionalidad, por lo tanto, está al margen de los deseos de sus componentes y se define por determinados caracteres (lengua, raza, etc.). El

nacionalismo sabiniano, como la mayor parte de los nacionalismos periféricos europeos coetáneos, respondía claramente al segundo modelo.

En consonancia con la concepción romántica de nación, cuatro son los rasgos constituyentes que para Arana avalaban la identidad nacional vasca: la raza⁶, la lengua⁷, la historia y la religión⁸

⁶ Para Arana, la raza era, sin duda, el elemento más importante de los que componían la nacionalidad vasca (Corcuera 1979: 383-386), hasta el punto de que ambas se equiparaban. Ni siquiera la independencia política tenía sentido si no se aseguraba el mantenimiento de la pureza racial, pues “si fuese materialmente posible una Bizkaya foral y euskaldún (o con Euzkera), pero con raza *maketa*, su realización sería la cosa más odiosa del mundo” (“Los invasores” *Bizkaitarra*, núm 4, 17 de diciembre de 1893, citado en Corcuera 1979: 385 y Montero 1996: 195). Por añadidura, y como veremos a continuación, es precisamente el énfasis racial el que permitirá a Arana romper con su *bizkaitarrismo* inicial para afirmar la nación vasca, y propugnar la confederación de los ex Estados vascos unidos precisamente en torno a raza y religión. En el nacionalismo posaranista convivirán dos líneas con relación a la cuestión racial. Por un lado, y hasta los años treinta se mantuvieron a nivel ideológico apelaciones a la conservación de la raza (De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 1999: 40). Por otro lado, y desde fechas muy tempranas, el racismo exacerbado de Arana es contestado desde las propias filas nacionalistas. En este sentido, y quizás no sorprendentemente, destacó un antiguo euskaro, Arturo Campion: “los gabinetes antropológicos no son los encargados de expedir a los pueblos certificaciones de derecho a la existencia... Si a la pureza de la raza se hubiera de atender no existiría en Europa pueblo con derecho a constituir nación” (*Euskalduna*, núm 211, 15 de diciembre de 1901, citado en Corcuera 1979: 390)

⁷ La lengua para Arana juega un papel secundario con respecto a la raza. El valor del *euskera* radicaba más en sus implicaciones, como testimonio inequívoco de la originalidad y pureza de la raza vasca, que en sí mismo. En consonancia con esto Arana otorga a la lengua una función básicamente instrumental, como el principal y más eficaz mecanismo de protección y defensa para preservar la pureza de la raza vasca y aislarla de la perniciosa influencia española. Abundan los ejemplos que muestran el rechazo de Arana al eventual aprendizaje del *euskera* por parte de los *maketos*. La concepción aranista del *euskera* estará así presidida por la obsesión purista y por evitar que el *euskera*, en manos extrañas, pueda convertirse en un vehículo que corrompa la esencia vasca (De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 1999: 40; Montero 1996: 197-198 y Corcuera 1979: 395-401). En consecuencia, el primer nacionalismo vasco hará un uso limitado de la lengua como vehículo de movilización política,

(Corcuera 1979: 330; Montero 1996: 195; De Pablo, Mees, y Rodríguez Ranz 1999: 37). Tras la muerte de Arana, el PNV, fiel a sus orígenes, mantendrá esta concepción esencialista de la nación, tratando de legitimar su discurso político en los cuatro pilares subrayados por Arana. La raza, la historia, y la religión jugarán un papel preeminente en las primeras décadas del nacionalismo, mientras la lengua se mantiene todavía en un segundo plano. No obstante, con el avance de la secularización y el desprestigio de los argumentos raciales en el discurso político después de la Segunda Guerra Mundial, raza y religión perderán fuerza como elementos legitimadores del discurso nacionalista y la lengua, en paralelo con la historia, adquirirá entonces una renovada importancia. Esta conformación esencialista del primer nacionalismo vasco explica en buena medida la persistencia de la reivindicación foral -a través de un discurso político que trata de legitimarse en un pasado idealizado- en la doctrina y estrategia oficial del partido hasta bien entrado el período postfranquista. Tras la muerte de Arana, el PNV optará por hacer de la

especialmente si se lo compara con la reivindicación lingüística de otros nacionalismos coetáneos como el catalán.

⁸ La religión, sin duda, constituirá uno de los pilares identitarios del PNV. No en balde el lema adoptado por Arana, *Jaungoikua eta Lagi Zarra* (Dios y Ley Vieja), situaba en primer término la cuestión religiosa. Por añadidura, y hasta los años treinta, todos los estatutos, nacionales y regionales, del PNV, se abrirán con la profesión católica del partido. No obstante, a lo largo de sus primeras décadas el énfasis peneuvista en el carácter católico del movimiento nacionalista tendrá mucho de estrategia defensiva frente a los partidos católicos, y en especial frente a carlismo e integrismo. Especialmente en los períodos entre 1910 y 1913, y de nuevo a partir de 1932 (tras el fracaso del Estatuto de Estella y la orientación del PNV hacia un entendimiento con los partidos de izquierda) hasta el final de la guerra civil, una de las principales estrategias de ataque al peneuvismo desde la derecha consistirá precisamente en cuestionar su carácter católico, lo que forzará a éste a enfatizar el perfil religioso del partido. Dicho de otro modo, el catolicismo del PNV a lo largo de sus primeras décadas vino determinado a partes iguales por la vocación de sus integrantes y por el contexto en el que se desenvolvía el partido. Por utilizar una analogía, el PNV era católico del mismo modo que el carlismo vasco había sido y seguía siendo fuerista: el catolicismo constituía una parte importante de su conglomerado ideológico de la que en ocasiones obtuvo dividendos electorales, pero no su razón de ser.

“reintegración foral” su máximo objetivo político. Como veremos, esta opción se fundamentó en parte en la necesidad de articular una meta política en la que pudiesen encontrarse posibilistas y radicales dentro del partido, un encuentro basado en el equívoco de que unos y otros entendían cosas diferentes por “reintegración foral”. La “opción foral” vino también determinada por la preocupación de legitimar el nacionalismo en factores que el discurso político consideraba “preexistentes” y “objetivos” frente a la voluntad individual o colectiva, y se vio reforzado con el paso del tiempo a medida que uno de esos factores, la raza, perdía poder legitimador y el otro, la religión, perdía poder aglutinante.

La historia es el elemento que en mayor medida dejará una huella en la trayectoria posterior del PNV tanto en su desarrollo doctrinal como en su misma organización. Pero en el imaginario aranista la historia está fundamentalmente vinculada a las instituciones forales. En este sentido, Arana rompió con algunos elementos de la reivindicación política del fuerismo, pero fundamentó la continuidad en otros. La mayor ruptura de Arana radicó en su interpretación de los fueros en clave independentista: para él, los fueros representaban verdaderos códigos nacionales que encarnaron la independencia “de hecho” de las provincias vascas y Navarra hasta la Ley de 1839, por la que se los supeditaba a la Constitución liberal. Frente a la tímida identificación entre fueros y soberanía de los fueristas, cuya reivindicación por lo demás se había centrado en la Ley de 1876 que terminaba con las Juntas Forales y las exenciones fiscal y militar, Arana hacía una reinterpretación de la historia que identificaba fueros con independencia, y guerras carlistas con guerras de conquista. El proyecto nacionalista quedaba así “históricamente” legitimado. No todo el nacionalismo posaranista se avendrá a esta interpretación, pero es esta singular lectura la que permitirá tras la muerte de Arana que posibilistas y radicales pudieran consensuar como objetivo último del partido la “reintegración foral” en la medida en la que unos y otros entendían cosas distintas bajo esta acepción.

Como buen tradicionalista, Arana se atrevió a reinterpretar radicalmente dicha tradición, pero no a romper con ella. La argumentación historicista imponía algunas limitaciones a la doctrina nacionalista, forzándola a expresarse en términos provinciales, pues tal había sido el carácter de la foralidad que inspiraba la nueva doctrina. De ahí que desde el inicio, el aranismo, elaborado en Vizcaya, se identificase con *bizkaitarrismo*. De hecho, la primera obra de carácter político elaborada por Arana, publicada en 1892, se titulaba *Bizkaya por su independencia*, y el primer periódico nacionalista se llamó *Bizkaitarra*. La misma *ikurriña* fue inicialmente pensada para el futuro Estado Vizcaíno. Y es que si la reivindicación nacionalista era la del fuero histórico, que ahora se equiparaba con la independencia, necesariamente la referencia tenía que ser provincial (Corcuera 1979: 343).

Sólo paulatinamente, y aún así sin romper con la tradición foral, el nacionalismo *bizkaitarra* de Arana se convertirá en nacionalismo vasco. En los estatutos del *Eukeldun Batzokija* de 1894, el primer embrión organizativo peneuvista, el artículo 8 hacía ya una referencia a la colaboración con las otras provincias.⁹ Hasta 1897, sin embargo, la idea de “confederación” se desarrolla relativamente poco, insistiendo mucho más la propaganda cotidiana en la idea de la nacionalidad vizcaína. En ese año, Arana emplea por primera vez el neologismo *Euzkadi*, queriendo denotar al conjunto de hombres y mujeres de raza vasca, y publica *El Partido Carlista y los Fueros Vasko-Nabarro*s en el que deja de hablar casi exclusivamente de un nacionalismo vizcaíno y comienza a hacerlo de un nacionalismo vasco. Es en *El Partido Carlista* donde Arana consolida la idea de una futura confederación de los antiguos Estados vascos, proyecto político

⁹ “Siendo *Bizkaya*, por su raza, su lengua, su fe, su carácter y sus costumbres, hermana de *Alaba*, *Gipuzkoa*, *Lapurdi*, *Nabarra*, y *Zuberoa*, se ligará o confederará, con estos seis pueblos, para formar el todo llamado *Euskelerría* (*Euskeria*), pero sin mengua de su particular autonomía. Esta doctrina se expresa con el principio siguiente: *Bizkaya* libre en *Euskeria* libre.” (Estatutos del *Eukeldun Batzokija* en De Pablo, de la Granja y Mees 1998: 34)

que, según el mismo admitía, no estaba legitimado por la tradición, y que, por lo tanto, debía fundamentarse en el más absoluto respeto a la autonomía de cada uno de los territorios. En palabras de De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz (1999: 42),

para que el castillo de naipes de su interpretación no se viniera abajo, hubo de practicar el difícil ejercicio de anclar una fórmula innovadora de naturaleza confederal en la foralidad histórica – basada en la identidad particular de cada uno de los territorios-, lo que consiguió proclamando el absoluto respeto de la confederación hacia las constituciones forales particulares de cada uno de los territorios, dotando a los Estados confederados de plena soberanía, incluso a la hora de decidir su participación o secesión de la confederación, y reduciendo a la mínima expresión el marco competencial confederal.

Este planteamiento tradicionalista y foralista dejará una importante huella en todos los diseños de autogobierno proyectados desde el PNV en el futuro; pero de forma más inmediata el diseño se plasmará en la articulación territorial de la organización del partido. Aunque como veremos a continuación, a la muerte de Arana, en 1903, dicha organización está todavía lejos de estar configurada la doctrina territorial aranista proporcionará el patrón más inmediato para la articulación territorial, legitimando un principio de organización foral, es decir, fundamentado en la paridad interterritorial y en el reforzamiento del nivel regional o provincial frente al nivel municipal, y frente al nivel nacional que debía englobar a los cuatro territorios, una organización a la que, imitando a la doctrina aranista, se denominó también “confederal”.

En 1892, con la publicación de *Bizkaya por su independencia*, Arana había comenzado su actividad política sin una organización formal que le respaldara. En 1894 se ponían las bases de una primera estructura organizativa tras la inauguración del *Euzkeldun Batzokija*, fundada como una sociedad recreativa aunque desde sus inicios tuviera una clara dimensión política. En sus estatutos se incorporaban algunos de los principios rectores del primer nacionalismo vasco: un racismo exacerbado, un fuerte sentido

religioso, un discurso radicalmente independentista y una tímida propuesta de confederación con los otros territorios vascos. Un año después y previa celebración de una asamblea se constituía el *Bizkai Buru Batzar* (BBB), el Consejo Ejecutivo Vizcaíno y primera organización nacionalista de carácter exclusivamente político. En sentido estricto, había nacido el PNV.

Los primeros años del nacionalismo resultaron, sin embargo, difíciles, debido a la represión gubernamental. Uno tras otro, todos los periódicos lanzados por Arana terminaron clausurados. En el verano de 1895 el propio Arana era encarcelado. Unos días después se clausuraba el *Euzkeldun Batzokija* y eran detenidos también todos los miembros de su junta directiva. El BBB continuaba operativo, pero en la clandestinidad. La represión gubernamental y el carácter marcadamente endogámico del primer nacionalismo vasco estuvieron a punto de asfixiar el todavía incipiente movimiento político. Quizá fuera esta crisis inicial la que impulsará a Arana a flexibilizar su postura inicial de autonomía con respecto a otras corrientes políticas de Vizcaya y a buscar una alianza en 1898 con el sector de la Sociedad *Euskalerría* liderado por el naviero Ramón de la Sota, el más próximo a las tesis nacionalistas entre los fueristas intransigentes.

La incorporación progresiva de de la Sota y otros miembros de la sociedad *Euskalerría* al nacionalismo vasco no sólo le iba a aportar nuevos militantes, sino sobre todo influencia, prestigio social y un talante más pragmático. Corcuera ha examinado la procedencia social y política de los primeros nacionalistas reunidos en torno al *Euzkeldun Batzokija*. Apenas había entre ellos rentistas, industriales, representantes de las nuevas elites o profesionales liberales; tampoco agricultores o trabajadores de la industria. El germen nacionalista había prendido inicialmente, salvo excepciones, entre elementos de un único sector social: la pequeña burguesía bilbaína ligada a actividades preindustriales o mercantiles tradicionales. Los primeros discípulos de Arana eran así empleados, pequeños comerciantes o artesanos, y de un perfil medio joven (Corcuera 1979: 239). Procedían además, y por lo general, del tradicionalismo, es decir, del carlismo o del

integrismo. En cambio, el sector de *Euskalerría* liderado por Sota representaba a un sector de la tradicional burguesía industrial y financiera bilbaína, procedente como vimos del liberalismo, que, al sentirse desplazada del poder político, optaba por apoyar plataformas políticas periféricas para la defensa de sus intereses económicos (Corcuera 1979: 59-60 y 239-241; De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 1999: 33-34; 47)

Arana y los sotistas habían hecho ya una primera toma de contacto infructuosa en 1893. A los euskalerríacos les había disgustado el discurso político estridente de Arana, y en particular su integrismo religioso. No están claras las razones que llevaron a de la Sota y a los suyos a reconsiderar su postura cinco años después; en 1898 se formalizaría una alianza entre nacionalistas y euskalerríacos que por sus consecuencias a largo plazo casi todos los estudiosos coinciden en subrayar como la partida de nacimiento del PNV. En ese año, el BBB, que todavía funcionaba de forma clandestina, presentó por primera vez candidatos propios a las elecciones a la Diputación Provincial. Las candidaturas nacionalistas fueron apoyadas desde el órgano de prensa oficial de los sotistas, el periódico *Euskalduna*, lo que debió ser apreciado por Arana en un momento en el que los nacionalistas carecían de prensa propia. Tampoco está claro si los *euskalerríacos*, o parte de ellos, ingresaron en aquel momento en el BBB, pero sí que desde entonces *Euskalduna* quedó “oficialmente” ligada al partido nacionalista (Corcuera 1979: 450-452). El resultado inesperado de dichas elecciones, en las que Arana resultó elegido miembro de la Diputación de Vizcaya, terminó de consolidar la nueva alianza. Sin embargo, y esto es importante, la convergencia de los euskalerríacos no supuso la integración de ambos elementos en una organización única y cohesionada. La inexistencia de un acuerdo formal entre ambos sectores y, en consecuencia, la ausencia de una organización que regulara el conflicto interno fomentaron desde fechas muy tempranas el enfrentamiento entre las dos tendencias.

La colaboración entre ambos grupos no terminó con las elecciones provinciales. Tras la clausura y posterior disolución del

Euzkeldun Batzokija, el nacionalismo vasco carecía de un centro donde establecer contacto con los posibles simpatizantes. Con este propósito se inauguró en 1899, y ya en abierta colaboración con los euskalerríacos, el Centro Vasco, que, en contraste con su predecesor y probablemente por influencia de los euskalerríacos, tenía un talante más abierto y transigente. El Centro Vasco se concibió como una sociedad recreativa, sin etiqueta política explícita, y con un carácter católico y vasco, para cuya adhesión se prescindieron de los estrictos requisitos que habían caracterizado al *Euzkeldun Batzokija*. Su éxito fue prácticamente inmediato, y a los tres meses de su apertura contaba ya con 1.114 socios¹⁰ (Corcuera 1979: 452-453). Tras el éxito de 1898 la alianza entre euskalerríacos y aranistas se mantuvo también en la vertiente electoral, y en mayo del siguiente año el PNV concurrió por primera vez a unas elecciones municipales. Careciendo todavía de una estructura partidista estable, la designación de candidatos se consultó con “personas de prestigio y arraigo” en cada distrito electoral, lo que implica que serán los hombres procedentes de la *Euskalerría*, o burgueses más cercanos a estos que al entorno tradicionalista de Arana, quienes fueron nominados para las candidaturas. De hecho, según Corcuera (1979: 460), cuatro de los ocho candidatos al Ayuntamiento de Bilbao procedían de la *Euskalerría*, otro pertenecía a la burguesía media, y otro mantendría más adelante una estrecha relación con el diario *Euskalduna*, siendo expulsado del PNV en 1907. Por contrapartida sólo uno de los candidatos había sido miembro del *Euzkeldun Batzokija*, y aún así destacaba frente al resto de los socios –en su mayoría artesanos y miembros de la pequeña burguesía– por su

¹⁰ El éxito del Centro Vasco inaugura la tradición dentro del PNV de adjuntar a sus sedes políticas un centro recreativo y cultural, el *batzoki*, con el que conseguir la socialización y asimilación de los simpatizantes en el movimiento político. En este sentido, los *batzokis* jugarán dentro del movimiento nacionalista un papel similar al de las casas del pueblo en el movimiento socialista, aunque con contenidos ligeramente distintos. Los *batzokis* subrayan la vocación del PNV desde fases relativamente tempranas por convertirse en un movimiento de masas.

profesión de naviero y por su pertenencia a la burguesía media. Sobre el último candidato no existen datos. La debilidad del primer grupo de aranistas a la hora de contar con cuadros que pudieran ser presentados como candidatos supuso que los cargos públicos fueran ocupados predominantemente por miembros de la burguesía asociada a de la Sota, lo que pronto acarrió tensiones entre Arana y su entorno, por un lado, y los nuevos centros de poder consolidados en el Ayuntamiento de Bilbao, por otro.

Pero, por el momento, el balance de la nueva alianza era positivo tanto para los sotistas como para el propio Arana. En estas primeras elecciones municipales el PNV consiguió cinco concejales nacionalistas en Bilbao, y algunos más en Bermeo, Arteaga, y Mundaca donde además un nacionalista se hizo con la alcaldía. Estos éxitos electorales convivían, no obstante, con una organización partidista todavía rudimentaria; los nuevos concejales, fundamentalmente los bilbaínos, pronto se constituyeron en un grupo de presión alternativo y autónomo de la organización partidista (Corcuera 1979: 461).

La incorporación de los euskalerríacos se había saldado con una clara expansión política para el nacionalismo vasco, pero inauguraba al mismo tiempo el enfrentamiento entre un proyecto independentista y radical frente otro proyecto más moderado, pragmático y gradualista. La propia evolución de Arana en sus últimos años de vida hacia una estrategia política más moderada - en lo que se conoce como su “evolución industrialista”, pero sobre todo su “evolución españolista”- contribuyó a consolidar la confrontación al legitimar la posibilidad e incluso deseabilidad de una estrategia más pragmática.

Todavía en vida de Arana, sin embargo, el enfrentamiento entre ambas tendencias iba a tener distintas manifestaciones. Una de las más significativas está en relación con la actitud que había de tomar el incipiente nacionalismo vasco hacia la *Lliga Regionalista* catalana.¹¹ Lo más trascendente para la futura

¹¹ El entorno de de la Sota y el periódico *Euskalduna* defendían el acercamiento y colaboración con los conservadores catalanes, mientras los aranistas desde su recién estrenado periódico *La Patria* cuestionaban la

trayectoria del PNV es que estas disputas se proyectaron a la organización del partido. A los éxitos electorales en las municipales de 1899 se sucedió una nueva ola represiva del Gobierno que condujo a la clausura del Centro Vasco e incluso del mismo semanario *Eukalduna*. La experiencia iba a ser suficiente para los sotistas, que desde ese momento y utilizando sus propios órganos de prensa y de representación en el Ayuntamiento bilbaíno exigieron una reestructuración del partido: el establecimiento de una organización estable y transparente, y no clandestina y opaca como seguía siendo el BBB;¹² la consolidación de unos objetivos políticos “conforme a la legalidad” y la sustitución de la legitimidad carismática de la autoridad de Arana por criterios más racionales de participación. Una organización formal, en definitiva, con sus estatutos y procedimientos, y con unos objetivos políticos compatibles con el marco legal del régimen de la Restauración (Corcuera 1979: 478).

Pero esta reestructuración formal del partido no llegó a producirse en vida de Arana. A pesar de sus desavenencias, aranistas y euskalerrriacos mantuvieron su inestable alianza durante los últimos años de vida del fundador. Los euskalerrriacos siguieron dominando, por procedimientos informales, la designación de candidatos a cargos públicos –sobre todo en el ámbito urbano y no tanto en el rural- en las siguientes convocatorias electorales, a veces con el consentimiento implícito o explícito de Arana, que desde 1902 había comenzado ya su “evolución españolista”.

nacionalidad de Cataluña y desconfiaban de la estrategia “regionalista” y legalista de la *Lliga* por sus posibles efectos “contaminantes” sobre el nacionalismo vasco (Corcuera 1979: 472-478).

¹² El BBB, de hecho, dejó de reunirse desde 1899. Desde entonces hasta 1906, cuando se aprueban unos nuevos estatutos, el BBB siguió existiendo sobre el papel, pero no en la práctica. El poder interno quedaba reducido a la figura del fundador del partido, Sabino Arana. No existían estatutos, ni estaban previstas reuniones o asambleas de los afiliados. Las decisiones venían siempre desde arriba, a través del BBB mientras siguió existiendo, y después directamente de Arana (Corcuera 1979: 485-489)

Esta “evolución españolista” es uno de los aspectos más confusos de la biografía del fundador del PNV. En junio de 1902 Arana publicó un artículo en el que proponía el abandono del partido nacionalista por la fundación de un nuevo partido, la *Lliga de Vascos Españolistas*, con claras reminiscencias del nacionalismo catalán. A partir de la aceptación del marco legal vigente, ese partido debería articular una reivindicación política vinculada al carácter peculiar del país, es decir, el tipo de reivindicación que habían venido haciendo los euskalerríacos. El propósito final de semejante giro en la mente de Arana no está del todo claro; parece que las nuevas muestras de represión gubernamental en 1901 y 1902, pero sobre todo el asalto al Centro Vasco, habían hecho mella en el ánimo del fundador, que se avenía así a plegarse a las exigencias de los sotistas por considerarla una estrategia más realista. En el año y medio que transcurrió hasta su muerte, Arana iba a seguir una trayectoria errática, en ocasiones volviendo a su discurso radical e independentista; pero al mismo tiempo reafirmando en su nuevo proyecto partidista, cuyos estatutos decía estar elaborando. La indefinición de Arana en sus últimos meses de vida alimentaba mientras tanto el enfrentamiento entre los dos sectores del partido. Los aranistas ganaban el control del Centro Vasco, mientras los euskalerríacos consolidaban, en las municipales de 1903, su posición en el Ayuntamiento del Bilbao: de los cinco cargos electos sólo uno pertenecía al círculo de los radicales, reticentes ante la evolución que proponía Arana. En septiembre de 1903 y previendo su inmediata muerte, Arana pareció decantarse por los radicales, nombrando como futuro sustituto suyo al frente del partido a Ángel Zabala, uno de sus seguidores de primera hora y declarado antievolucionista. El 24 de noviembre los concejales nacionalistas en Bilbao, convertidos ya en un eficaz grupo de presión en favor de las tesis evolucionistas, se reunieron con Zabala en el Centro Vasco para forzarle públicamente a continuar la evolución iniciada por Arana. Un día después, el 25 de noviembre de 1903, moría Arana, en plena crisis estratégica y organizativa del partido por él fundado (Corcuera 1979: 512-569).

2.4. La configuración del modelo de partido: la evolución del PNV desde la muerte de Arana hasta la II República (1903-1931)¹³

A la muerte de Arana, por tanto, la orientación estratégica y estructura organizativa del PNV, lejos de estar consolidadas, no estaban ni siquiera configuradas. En las décadas que siguieron a la muerte de su fundador, y partiendo del legado dejado por éste y por la reivindicación foral anterior, el PNV cristalizaría sus rasgos básicos. Su formalización estratégica y organizativa del partido no se iba a dar sin tensiones periódicas que en ocasiones produjeron escisiones, la más importante de las cuales dividió al movimiento nacionalista en dos organizaciones políticas, la Comunidad Nacionalista Vasca (CNV) y el PNV *aberriano*, durante casi una década, de 1921 a 1930. La reunificación de ambas ramas en vísperas de la proclamación de la Segunda República supuso una consolidación del modelo de partido: un modelo, que, por lo menos en los rasgos formales que hemos identificado al comienzo (la incompatibilidad de cargos y la distribución territorial del poder), iba a permanecer prácticamente intacto hasta la década de los ochenta, ya en el período posfranquista. En esta sección haré un seguimiento de dicha configuración, atendiendo a dos

¹³ El desarrollo de este apartado debe enormemente a la investigación del historiador Ludger Mees (1991, 1992, 1995, y De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 1999) cuyos estudios sobre el desarrollo del PNV en este período son tan definitivos como los de Corcuera para el período inmediatamente anterior. No obstante, se ha tratado de complementar los estudios de Mees prestando especial atención al modo en el que los distintos conflictos que jalaron el desarrollo del partido se plasmaron en los sucesivos modelos organizativos con los que contó el PNV durante la Restauración. Para esto último han sido especialmente útiles los trabajos adicionales de Artola (1974), de la Granja (1995) y Tápiz (1997). Con este propósito se han empleado también las publicaciones recopilatorias de documentación significativa publicadas por De Pablo, De la Granja y Mees (1998) y la editada por el propio partido *La Organización del Partido nacionalista Vasco. Estatutos y Reglamentos a lo largo de su Historia* (EAJ-PNV 1985). Por último, creo que mi trabajo pone algo más de énfasis en el desarrollo organizativo del PNV como un proceso adaptativo al contexto externo, y no sólo como la evolución de fórmulas resolutivas de conflictos internos.

vertientes. En primer lugar, el enfrentamiento entre radicales y moderados, y las fórmulas de equilibrio que se encontraron para canalizar dicho enfrentamiento, tanto desde un punto de vista estratégico como organizativo. En segundo lugar, la articulación territorial del partido, que comenzó a generar tensiones desde el momento en el que el PNV traspasó el ámbito vizcaíno.

En lo que hace a la primera vertiente, la situación del partido era ya crítica tras el fallecimiento de Arana. El enfrentamiento entre radicales y pragmáticos sobrepasaba la mera confrontación retórica y mediática (cada uno con su propio órgano de prensa) y se institucionalizaba en torno a distintas áreas de actuación del todavía incipiente partido: los radicales reunidos en torno a la dirección y al Centro Vasco, los moderados en torno a sus representantes públicos, especialmente el grupo de concejales de Bilbao. Todo apuntaba hacia una definitiva escisión entre ambos grupos. La crisis casi permanente subrayaba la necesidad de una verdadera organización que pudiera canalizar las tensiones entre los dos proyectos políticos. Como veremos a continuación, en la medida en la que el enfrentamiento había tendido a institucionalizarse, la solución será en buena medida también institucional, es decir, organizativa, y pasará por tratar de encontrar una fórmula de equilibrio de poder entre el partido, como depositario de las esencias doctrinales y su esfera pública, representante de la tradición posibilista. La solución a la crisis pasará también, por la adopción de la “reintegración foral” como fórmula de encuentro entre radicales y moderados.

Por lo que se refiere a la segunda vertiente, a la muerte de Arana el PNV no se enfrentaba todavía a un problema de articulación territorial. Se trataba casi exclusivamente de un partido vizcaíno, salvo contadísimas adhesiones en Guipúzcoa y Navarra. No obstante, por su raíz fuerista el PNV disponía ya de un modelo de articulación territorial inspirado en el régimen foral. Dicho modelo, que acreditaba y legitimaba la autonomía política de cada uno de los territorios, se mostrará útil para la adaptación de la estrategia política del partido a áreas en situación socioeconómica y política muy distintas a las de Vizcaya. Se

mostrará también relativamente útil, por lo menos hasta los años treinta para la cooptación en Navarra de una tradición autónoma, cercana al nacionalismo sabiniano en algunos aspectos, pero marcadamente distinta en otros. Esta flexibilidad permitirá ciertos avances del nacionalismo en las otras provincias, en particular en Guipúzcoa, y acabará teniendo, como veremos, un impacto organizativo, reforzando los niveles regionales o provinciales del partido en detrimento del nivel central o nacional, un modelo de organización territorial refrendado por la tradición foral.

Desde la segunda década del siglo, sin embargo, este modelo generará tensiones por la dificultad, en determinadas coyunturas, de coordinar una estrategia común a los cuatro territorios en los que el partido tenía presencia, unas tensiones que a menudo se superponen o se solapan con las derivadas de la cohabitación o convivencia entre una tradición radical y otra moderada. Frente al modelo confederal derivado de la tradición foral surgirán alternativas de organización territorial preocupadas por la coordinación eficiente en los niveles centrales del partido; de hecho, las investigaciones de Mees (1992, 1995) revelan que una de las principales diferencias detrás de la escisión entre comunionistas (CNV) y *aberrianos* (PNV) radicó precisamente en sus distintos modelos de articulación territorial. La reunificación de ambos partidos se realizará a partir de la recuperación del modelo confederal para la articulación territorial. La década de los treinta supondrá así la consolidación de dicho modelo que llegará sin más modificaciones a los años setenta cuando se inicia la transición política desde el régimen franquista.

2.4.1. La configuración de un partido dual: radicalismo y posibilismo en la estrategia y la organización del PNV bajo la Restauración

La incorporación de los euskalerríacos al PNV había inaugurado un conflicto que se iba a demostrar estructural en la trayectoria del partido a lo largo del siglo XX. En ocasiones se ha

descrito dicho conflicto como expresión de una dualidad entre autonomismo e independencia (De la Granja 1991), bien que dicho diagnóstico resulte algo anacrónico para los primeros años del siglo en la medida en la que, como veremos, el PNV no incorporará un proyecto autonómico a su estrategia política hasta 1917. Hasta entonces, e incluso hasta los años treinta, resulta más apropiado hablar de un dualismo entre radicalidad y posibilismo en la estrategia política del partido.

2.4.1.1. Del dualismo ideológico al dualismo institucional

La “evolución españolista” de Arana no había sino acrecentado la virulencia del enfrentamiento entre ambas tendencias. Una vez fallecido el fundador el sector radical continuó agrupándose en torno a la dirección del partido, presidida ahora por Zabala, a quien el propio Arana había designado como sucesor; mientras que la oposición posibilista (conocida como la de los “fenicios”) lo hacía en torno a *Euskalduna* y el grupo de concejales de Bilbao. En esta primera década del siglo los conflictos entre ambos sectores iban a girar en torno a dos aspectos básicos: la vertebración organizativa y la configuración de un programa para el partido, por un lado, y la política de alianzas con otras fuerzas políticas, por otro.

Euskalduna concentró sus ataques en la reivindicación de un programa definido que sirviera de marco de referencia a la actuación del PNV. Para la oposición era necesario un programa legalista que sacara al partido de la clandestinidad y le protegiera de los ataques de la justicia. El programa debía servir también para atraerse el apoyo de nuevos sectores sociales, las “fuerzas vivas”, reacias hasta ese momento a afiliarse a un partido semiclandestino. Desde *Euskalduna* no se desperdiciaban oportunidades para atacar públicamente la deficiente organización del partido, propia de unas condiciones de represión e ilegalidad, así como sus negativas consecuencias.

Por su parte, la dirección del partido encabezada por Zabala no se oponía a la idea misma de elaborar unos Estatutos, pero temía que una consolidación organizativa se tradujese en una entrega de las riendas al sector crítico. Al mismo tiempo, sin embargo, Zabala era consciente de que no podía prescindir de los “fenicios”, de sus aportaciones económicas a la financiación del partido y de la prensa, de su prestigio social como candidatos en las elecciones y de sus buenas relaciones con la justicia. Además, la tarea de consensuar un texto programático no se presentaba nada sencilla, debido en gran medida a la “evolución españolista” de Arana.

Para Zabala y la dirección aranista del PNV, el impulso para la elaboración de un programa y un organigrama definitivo vino probablemente de dos tipos de consideraciones. Una primera radicó en las nuevas experiencias represivas: en noviembre de 1904 Zabala y otros activistas ingresaban en prisión por la publicación de un folleto considerado ilegal. La experiencia debió servir a Zabala para darse cuenta de que en la situación de semi-clandestinidad en la que vivía el nacionalismo cualquier pretexto serviría para convertirle en blanco de la represión policial, judicial y política, y que era necesario legalizar definitivamente al PNV. La segunda consideración se derivaba de las propias relaciones de la dirección del PNV con el sector disidente. Como ya se ha mencionado, en la pugna entre ambos bandos la facción municipal del partido en Bilbao se alineaba con la corriente identificada con *Euskalduna*. La ocupación de un cargo público generaba recursos suficientes como para que la facción municipal se consolidara como centro de poder alternativo dentro de la organización, lo que sin duda preocupaba a la dirección. La ausencia de normas estatutarias permitía a los mandatarios públicos del PNV eludir el control de la dirección, lo que debió hacerse más grave a los ojos de ésta, cuando ambos bandos comenzaron a discrepar no sólo sobre la elaboración de un programa, sino también sobre la política de alianzas con otras fuerzas políticas, como veremos seguidamente. En una carta de Luis Arana a Zabala en abril de 1905, el hermano de Sabino recomendaba al jefe del partido tomar medidas drásticas, entre ellas la formulación de un código penal

para los cargos públicos. Pero, mientras no existieran estatutos y reglas organizativas, Zabala difícilmente podía pensar en la elaboración de dicho código (Mees 1992: 56). Y además no se trataba solamente de que los cargos municipales se comportaran de manera autónoma; se corría el peligro de que el prestigio y otros recursos asociados a la ocupación de un cargo público se emplearan en hacerse con la dirección, lo que sólo se podía evitar creando incompatibilidades entre cargos públicos y cargos de dirección interna; por lo tanto, de nuevo normas y estatutos. El sector aranista u ortodoxo comenzó así a encontrar incentivos para establecer una organización formal.

Zabala elaboró un primer borrador de un programa y organización del partido que, no obstante, fracasó entre otras razones por el boicot de los disidentes, de cuya colaboración Zabala había prescindido. *Euskalduna*, por su parte, subió el tono de sus críticas: si no se llegaba a un acuerdo entre ambas facciones, amenazaba con presentar una candidatura propia en las elecciones municipales de 1905. Por añadidura, otros líderes destacados y próximos al núcleo ortodoxo, como Luis Urrengochea, primer presidente de la Juventud Vasca de Bilbao, sufrían en prisión las consecuencias de la represión gubernamental, lo que les hizo aproximarse a las tesis de los euskalerríacos, por lo menos en lo que a la necesidad de un programa y organización legal se refiere. Después de varios intentos fallidos, en junio de 1906 se nombró una comisión de ocho miembros, que elaboró un Proyecto de Manifiesto y Organización del Partido Nacionalista Vasco, que se envió a los afiliados para su modificación mediante enmiendas. En esta fase parece que jugó un papel clave *Kizkitza*, delegado general del partido en Guipúzcoa, quien a pesar de estar ideológicamente próximo al núcleo sabiniano, parecía consciente de las particularidades competitivas a las que se enfrentaba el nacionalismo en Guipúzcoa, y trató de evitar en lo posible la incorporación de enmiendas radicales, aspecto éste sobre el que volveremos más adelante. Por fin, en diciembre de 1906, y pese al voto en contra de destacados dirigentes entre los que se encontraba

el mismo Zabala, que a continuación dimitió, la Asamblea Nacional del PNV aprobaba mayoritariamente el primer Manifiesto y Organización del PNV (Mees 1992: 38-50; Mees 1995: 78-82)

La clave que permitió el consenso entre los dos sectores radicó en el recurso a una fórmula política abierta, ambigua y por eso mismo aglutinante. En el Manifiesto de 1906, de sólo tres páginas, no figuraban en ninguna parte las palabras “independencia” o “autonomía”, ni existía esfuerzo alguno por conceptualizar el futuro marco de encaje del País Vasco en España. En cambio, el Manifiesto de 1906, así como los futuros programas políticos del PNV, definían como máximo objetivo político la “plena reintegración foral”:

el Partido Nacionalista Vasco quiere la restauración completa en *Araba, Gipúzcoa, Nabarra, Bizkaya, Laburdi y Zuberoa*, de sus antiguas leyes fundamentales y el restablecimiento de sus Juntas Generales o Cortes Legisladoras y de todos los organismos de Gobierno y administración de aquellas derivados (...). Como consecuencia de ello pretende especialmente, la derogación, por lo que hace *Araba, Gipuzkoa, Nabarra, y Bizkaya*, de la ley de 25 de octubre de 1839 (...) (EAJ-PNV 1985: 23).

Esta fórmula de la “reintegración foral” reunía tres virtudes. En primer lugar, su significado abierto: “cualquier nacionalista podía estar de acuerdo con la reintegración foral porque no se especificaba su contenido real. Los Fueros se convirtieron así en el punto de encuentro de radicales independentistas y moderados autonomistas y en la base legitimadora de una política nacionalista, cuya inconfundible característica será la compaginación de un discurso radical y una práctica posibilista” (Mees 1995: 82). Como ya hemos visto, para el propio Arana no cabía la menor duda de que las provincias vascas habían sido independientes hasta 1839, y que los fueros eran sinónimo de independencia. Pero tampoco cabe la menor duda de que la doctrina aranista al respecto no era compartida por influyentes sectores del nacionalismo inmediatamente posterior al fundador.

En los debates preeliminarios a la elaboración del programa, Eduardo Landeta, ideólogo de los posibilistas, había defendido la derogación de la Ley de 1839 como máxima política del partido, pero no en clave secesionista:

pues si en aquel entonces no era considerada Euskeria como separatista, tampoco puede ser hoy considerado como tal el partido nacionalista, cuya aspiración es volver al estado de las cosas existentes en Euskeria con anterioridad a aquella ley.¹⁴

La segunda virtud de la fórmula radicaba en que, al definir como máxima aspiración política la derogación de una ley, situaba al partido, sin tener que decirlo expresamente, en el sistema político de la monarquía, dándose de este modo un cierto tono de moderación y legalidad (De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 1999: 70). Este aspecto fue además reforzado en el Manifiesto y Organización de la Asamblea de Elgoibar, aprobado dos años después, en 1908, en el que se añadió la siguiente cláusula: “El Partido Nacionalista Vasco se ajustará en todos los actos de su propaganda a los preceptos del régimen legal vigente” (Art. 92 en EAJ-PNV 1985: 40)

Por último, la fórmula de la reintegración foral parecía adecuada para una política expansionista del partido; de hecho, y como ya hemos visto, en las provincias vascas y Navarra de principios de siglo, y a la vista de su larga tradición fuerista, no hacía falta siquiera ser nacionalista para tener una visión crítica de la Ley de 1839. El recurso a la reivindicación foral proporcionaba al PNV una plataforma desde la que aproximarse a las bases sociales de otras fuerzas políticas. La adopción esta fórmula de la “reintegración foral”, que como veremos sobrevivirá hasta el período posfranquista, representaba un avance importante hacia la respetabilidad y la legalidad, evitando al mismo tiempo que se consumara la escisión que desde la muerte de Arana amenazaba al PNV. La ambigüedad doctrinal proporcionaba una salida temporal

¹⁴ “¿Tendremos Programa?” en *Eukalduna*, 27-5-1905 en Mees (1992: 36) y De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz (1999: 63).

al enfrentamiento entre las dos facciones del partido, pero, por contrapartida, no lo solucionaba, proyectando la persistencia del conflicto hacia el futuro.

Además de los avances hacia la legalidad, los posibilistas obtuvieron otras concesiones al margen del programa, como fueron los decretos de Zabala para aceptar en el futuro posibles nombramientos por real orden para el cargo de alcalde –lo que posibilitaría el nombramiento de Gregorio Ibarreche como primer alcalde nacionalista de Bilbao en 1907-, así como para votar en el reparto de los cargos municipales en primer lugar siempre con el partido mayoritario

Por lo demás, el resto del Manifiesto de 1906 estaba exento de la ambigüedad con la que se articulaba el objetivo de la “plena reintegración foral” y era mucho más afín al sector aranista. Así, por ejemplo, se estipulaba de forma radical la sumisión del Pueblo Vasco a la Iglesia católica, excluyéndose explícitamente cualquier doctrina condenada por ésta, y se incorporaba la regla sabiniana de los apellidos vascos –eso sí, bastaba con uno entre los cuatro primeros- como requisito indispensable para poder afiliarse al partido. Todos estos elementos estaban presentes también en el Manifiesto y Organización aprobados en Elgoibar en 1908 (EAJ-PNV 1985: 21-47).

Sin embargo, el principal éxito del sector aranista para la trayectoria futura de la organización estribó en la introducción del principio de incompatibilidad entre cargos públicos y cargos políticos dentro del partido, así como las disposiciones que ligaban dichos cargos públicos a las directivas de las bases. En todos los estatutos desde 1906 hasta 1914 se mantuvo de una u otra forma la incompatibilidad entre los dos tipos de cargos, aunque, como veremos, y sólo desde 1916, dicha norma tendió a flexibilizarse, sobre todo en las Juntas municipales, donde en ocasiones el principio podía ser inaplicable a causa del número limitado de afiliados. Del mismo modo, desde 1906 todos los estatutos limitaban reglamentariamente la autonomía de los concejales y diputados nacionalistas una vez electos. El control mínimo previsto por todos los estatutos consistía en la disposición según la

cual la política de los cargos públicos debía ser determinada por el órgano de partido respectivamente responsable (concejales-Junta Municipal; diputados provinciales-Consejo Regional; diputados a Cortes-Consejo Supremo o EBB). En 1908 se introdujo el deber de los concejales de rendir cuentas ante las Juntas Municipales, lo que se completaba en 1914 con la elaboración de normas de actuación obligatorias para concejales (y diputados provinciales), así como por la introducción de reuniones regulares entre las Juntas Municipales con los concejales. Como veremos más adelante, también en esta vertiente de control los estatutos tendieron a flexibilizarse desde 1916.

Tras la dimisión de Zabala se procedió a abrir el proceso de elección de una nueva dirección de acuerdo con los procedimientos recientemente aprobados. Fue a partir de este momento cuando comenzaron a ponerse de manifiesto las desigualdades entre los distintos territorios y la dificultad de articular un órgano que englobase las cuatro provincias. Mientras en Guipúzcoa se elegía sin incidentes el Consejo Regional, *Gipuzko Buru Batzar* (GBB), en Vizcaya la elección de la ejecutiva o BBB reproducía el enfrentamiento entre radicales y posibilistas, que presentaron candidaturas distintas. Los radicales proponían una candidatura encabezada por el mismo Zabala y Luis Arana, hermano de Sabino; mientras que *Euskalduna* y los representantes municipales, a los que había que sumar ahora al nuevo alcalde por nombramiento real, Ibarreche, respaldaban una candidatura encabezada por de la Sota.

Para cuando los representantes de las 37 Juntas vizcaínas se reunieron el 8 de junio de 1908, los recientes avances del sector posibilista debían haberse filtrado a las bases del partido, pues contra todo pronóstico y con el apoyo de sectores tradicionalmente más próximos a los ortodoxos, como la Juventud Vasca de Bilbao, de la Sota resultó elegido como presidente del BBB. Sus defensores debían conocer que el naviero no contemplaba seriamente la posibilidad de tomar parte activa en la política, pues presentó inmediatamente la renuncia a su cargo. Por ello, su candidatura se ha interpretado como una operación táctica por

parte de la facción posibilista o moderada del partido: “la colocación de Sota en el primer puesto de su lista alternativa sugería que en realidad renunciaban a controlar personalmente la dirección del partido. No obstante el éxito de esta candidatura (...) contribuyó, como ningún otro acontecimiento de la primera historia del Partido Nacionalista Vasco, a la tan maltrecha cohesión y vertebración del mismo. Los moderados renunciaban a aparecer en la primera fila de la foto, pero los ortodoxos habían aprendido que una foto sin la presencia de sus oponentes no lucía mucho” (De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 1999: 78).

La renuncia de de la Sota obligó a celebrar una segunda asamblea regional en agosto de ese mismo año, en la que los posibilistas renunciaron de hecho a presentar una candidatura alternativa, de modo que los 26 delegados (menos, por lo tanto, que en la asamblea de junio) eligieron por aclamación un nuevo BBB presidido por uno de los máximos representantes de la ortodoxia aranista, Luis Arana, hermano del fundador del partido, quien, a su vez, sería elegido como primer presidente del EBB en 1914.¹⁵

2.4.1.2. La política electoral: la diversificación territorial del PNV

Como apuntábamos con anterioridad, los enfrentamientos entre posibilistas y radicales no sólo giraron en torno al programa y a la dirección: en paralelo a estos debates, tuvieron lugar también disputas sobre las relaciones del PNV con otras fuerzas políticas. Salvo excepciones que mencionaremos después, dichas disputas tendieron a reproducir los bandos que ya se habían enfrentado en torno al programa. El entorno de burguesía acomodada de *Euskalduna* y de los cargos públicos del partido,

¹⁵ Hasta 1911 no está documentada la existencia de un EBB operativo, pero hasta 1914 no existe ningún registro del nombre de sus componentes. El primer presidente del EBB de quien se tiene constancia por tanto fue Luis Arana (véase el Anexo 2 de De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 1999: 291).

mostró en general su disposición a establecer alianzas electorales, o de otro tipo, con otras fuerzas políticas. La dirección del partido, encarnada en Zabala y su sucesor Luis Arana y reunida en torno al semanario *Aberrri*, por el contrario, tendió a apoyar estrategias más aislacionistas (Mees 1992: 94).

Una primera muestra de la potencialidad del conflicto en torno a esta cuestión se puso de manifiesto con la Liga Foral Autonomista de Guipúzcoa. Ésta se había establecido en 1904 como reacción a reformas tributarias que se consideraban una violación del Concierto Económico. Aprovechando el sentimiento fuerista, la Liga había conseguido agrupar a todas las fuerzas políticas significativas de la provincia con excepción de los partidos monárquicos. El PNV, con una implantación aún débil en Guipúzcoa, estaba obligado a reaccionar de alguna forma: algunos nacionalistas vizcaínos, entre ellos el director de *Aberrri*, Santiago Meabe, deseaban imponer una línea hostil por considerar a la Liga como un movimiento “españolista”, y los Conciertos una mera concesión del poder central. Finalmente, sin embargo, se impuso una política conciliadora que, aún evitando la integración del partido en la Liga, hacía manifiesta la solidaridad nacionalista con la causa de los Conciertos. *Kizkitza*, delegado regional del partido en Guipúzcoa, jugó de nuevo un papel determinante en la imposición de esta línea. Para él, los cálculos estratégicos eran más relevantes que los ideológicos: *Kizkitza* compartía de hecho una visión aranista de los fueros, pero era plenamente consciente de la debilidad del nacionalismo en la provincia y de la necesidad de la concertación con otras fuerzas políticas para conseguir alguna influencia del PNV en el territorio (De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 1999: 72-74). Con su actitud conciliadora hacia la Liga, *Kizkitza* inauguraba una estrategia autónoma del PNV en Guipúzcoa que se consolidaría en las décadas siguientes, una estrategia ideológicamente más moderada, y con frecuencia abierta al establecimiento de plataformas electorales conjuntas, especialmente con los partidos conservadores y católicos.

En Vizcaya, las disputas en torno a la política electoral del partido fueron mucho más divisivas. Se pusieron de manifiesto en

las elecciones a Cortes de 1907, enfrentando una vez más a *Euskalduna*, nacionalistas acomodados y cargos municipales y provinciales, por un lado, y la dirección del PNV, por el otro (De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 1999: 81). Mientras los primeros eran partidarios de apoyar una plataforma conjunta con otras fuerzas conservadoras en la candidatura de Fernando María Ybarra, la dirección volvía a defender una candidatura propia. Finalmente se impuso el criterio de la dirección, refrendada por una asamblea de afiliados, a pesar de las presiones ejercidas en sentido contrario por de la Sota, y del desmarque del alcalde Ibarreche, quien al romper la disciplina de partido para apoyar la candidatura de Ybarra fue expulsado del partido. El resultado final fue un fracaso para la candidatura peneuvista, entre otros motivos por la división, aireada en la prensa, que el partido había mostrado en esta cuestión. En sucesivas convocatorias cabía esperar de nuevo discrepancias y desacuerdos, de modo que una vez más trató de encontrarse una salida reglamentada y en los estatutos aprobados en Elgoibar en 1908 se incorporaba un nuevo artículo al reglamento interno por el que se establecía que el partido “en ningún caso prestará apoyo, ni convendrá alianzas ni inteligencias con partido político alguno” (Art.92; EAJ-PNV 1985: 46). Sin embargo, la introducción de este artículo no pudo evitar que tendieran a consolidarse orientaciones estratégicas distintas para cada una de las provincias vascas en la medida en la que, si bien en Vizcaya el PNV disfrutaba ya de una presencia suficiente para mantener candidaturas independientes, y por lo tanto se cumplió lo establecido en el artículo (salvo en las elecciones municipales de 1911), en el resto de los territorios la obtención de cargos públicos sólo era factible en coalición con otras fuerzas políticas.

2.4.1.3. Hacia una dirección moderada: la campaña autonomista de 1917-1918

Tras la elección de Luis Arana como presidente del BBB y la posterior Asamblea de Elgoibar, se abrió una fase de paz relativa

entre las distintas facciones que llevó a una consolidación parcial del partido; esta fase se prolongaría hasta los acontecimientos que dieron lugar a la escisión de 1921. Hasta entonces los aspectos más subrayables del desarrollo interno del PNV fueron la efímera escisión del Partido Nacionalista Liberal o la caída de Luis Arana como presidente del EBB en 1915 (Mees 1995: 85-103).

Durante esta última parte de la Restauración, el PNV reforzó su vertiente católica. Su pronunciado clericalismo provocó en 1910 un primer intento de formar un nuevo partido nacionalista, republicano y liberal que finalmente tuvo una existencia efímera. Sin embargo, la tentativa, liderada por Francisco Ulacia, ex concejal del PNV en Bilbao y colaborador de *Euskalduna*, es destacable porque constituyó un intento de articular una demanda autonómica –lo que el PNV todavía tardaría unos años en acometer– que rompía explícitamente con la tradición de la reivindicación foral. En otros aspectos (como el rechazo a medir la pertenencia nacional por el número de apellidos vascos) el partido de Ulacia anunciaba una concepción más voluntarista de la nacionalidad que precede a la de Acción Nacionalista Vasca (ANV) durante la Segunda República (Elorza 1978: 348-351; Mees 1992: 123-133; Mees 1995: 94-96; De Pablo, Mees, y Rodríguez Ranz 1999: 86-93).

Por lo demás, la coexistencia relativamente pacífica entre posibilistas y radicales durante un período relativamente largo se fundamentó en las transacciones mutuas del período entre 1906 y 1908, que acabamos de analizar. El mayor éxito de los posibilistas había radicado en el reconocimiento explícito por parte del partido del respeto a la legalidad vigente. Por añadidura, con las elecciones al BBB los posibilistas habían demostrado su posición de fuerza incluso entre sectores relevantes de los afiliados, y no sólo entre votantes de orientación moderada. Por su parte, los radicales habían conseguido mantener la mayor parte del legado doctrinal de Sabino Arana intacto, aunque fuera a través de fórmulas ambiguas que se prestaban a equívocos como la “reintegración foral plena”. Los radicales habían conseguido además institucionalizar un mayor control sobre la actuación de

los posibilistas: así han de entenderse la incompatibilidad entre cargos públicos y cargos internos del partido, los mecanismos de control de las Juntas sobre los cargos públicos e incluso el decreto expreso de presentar candidaturas por solitario (algo que sólo se respetó en Vizcaya). Desde 1908 hasta la crisis de 1921, por tanto, las dos corrientes se mantuvieron en un cierto equilibrio que sólo muy paulatinamente se fue resolviendo a favor de los moderados, especialmente desde la caída de Luis Arana en 1916. En ese mismo año el PNV pasó a denominarse *Comunión Nacionalista Vasca (CNV)*, como se le conocía ya habitualmente desde 1913. Coincidiendo con los grandes avances electorales de los años 1917 y 1918, el partido llevó a cabo su primera ofensiva autonómica, lo que reflejaba la creciente influencia de los moderados dentro de la formación. Finalmente, sin embargo, como consecuencia del fracaso de esta ofensiva y de un fuerte descalabro electoral, desde 1919 resurgieron las tensiones entre ambas facciones, dando lugar a la crisis que condujo, entre otros factores que veremos más adelante, a la escisión de 1921.

Con anterioridad a la expansión electoral y a la campaña autonomista, el PNV iba a enfrentarse a una crisis de liderazgo en torno al presidente del BBB y del EBB, y hermano del fundador, Luis Arana, que terminaría con su forzada dimisión. Su dimisión no puede entenderse como una reedición del enfrentamiento entre posibilistas y radicales, sino que incidieron otros factores como el modelo autoritario de partido que defendía el hermano de Sabino¹⁶. Por otro lado, y como veremos más adelante, la crisis sí

¹⁶ La crisis se desencadenó al desvelarse un pacto secreto firmado por Luis Arana con el gobernador civil para las elecciones municipales de 1915 en Bilbao. El escándalo generado por la actitud caciquil y corrupta del presidente del partido era especialmente grave para la imagen de un movimiento cuya razón de ser descansaba en parte en la oposición a la corrupción del sistema político de la Restauración. Por esta razón, se puso en marcha la defenestración de Luis Arana, en la que confluó una amplia coalición formada por un sector disidente del BBB, el resto de los Consejos Regionales al pleno, la Juventud Vasca de Bilbao, el diario *Euskadi*, la mayor parte de las Juntas vizcaínas, y la totalidad de las Juntas de los otros territorios. A comienzos de 1916 Luis Arana dimitía de todos

tuvo alguna vertiente de lo que comenzaba a manifestarse como una difícil articulación territorial del partido. En cualquier caso, la caída de Arana facilitaría el afianzamiento de un proyecto político más moderado y autonomista a partir de 1916 (Mees 1995: 97; De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 1999: 111-117).

Coincidiendo con la crisis en torno a Luís Arana, la CNV experimentaba un auge electoral sin precedentes que no volvería a repetirse hasta la Segunda República. En 1915 el partido conseguía su primer diputado provincial en Guipúzcoa gracias a un pacto con la candidatura maurista. El gran salto llegaría en 1917 cuando la CNV obtuvo una mayoría en el Ayuntamiento de Bilbao, otra en la Diputación de Vizcaya con de la Sota como diputado general, tres concejales en San Sebastián y tres en el ayuntamiento de Pamplona. Un año más tarde, en febrero de 1918, la organización nacionalista rompía con su política de abstención en las elecciones generales y obtenía todas las actas de diputados a Cortes por Vizcaya, salvo en el distrito de Bilbao. A los diputados obtenidos en Vizcaya había que añadir otro por el distrito de Vergara en Guipúzcoa, y un último por la capital de Navarra, Pamplona; si bien estos dos últimos en alianza con otras fuerzas políticas, como se había hecho habitual cuando el partido se presentaba a elecciones fuera de Vizcaya. Todos ellos fueron los primeros representantes propios de la CNV en las Cortes. El éxito nacionalista no sólo era el resultado de una mayor coherencia dentro del partido, una vez dimitido Luis Arana, sino que reflejaba también la grave crisis de legitimidad por la que atravesaba el sistema político de la Restauración y que alcanzó su punto álgido en 1917 (Mees 1992: 215-226; Mees 1995: 96-98; De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 1999: 118-119).

La victoria nacionalista en la Diputación de Vizcaya afianzó lo que ya desde hacía unos meses se perfilaba como un giro moderado en la estrategia de la CNV.¹⁷ Siguiendo la tradición del

sus cargos a excepción de la presidencia de la antigua asociación de veteranos *Euskeldun Batzokia*, que, como consecuencia, se escindió de la CNV.

¹⁷ Con anterioridad a las elecciones provinciales se había hecho manifiesto un cambio de actitud, incluso en Vizcaya, sobre la política de alianzas del

partido de confiar los puestos de responsabilidad pública a individuos con alto prestigio social, se eligió a de la Sota, el viejo líder de la *Euskalerría* y representante del sector moderado y burgués del movimiento nacionalista, como presidente de la nueva Diputación nacionalista. Su elección para el puesto de máxima responsabilidad que había conseguido el partido hasta entonces terminó de afianzar la orientación moderada de la ahora denominada Comunidad. Por añadidura, los éxitos nacionalistas aumentaron la presión sobre el partido para que concretara su programa político, sin modificar y vinculado exclusivamente a la “reintegración foral plena” desde 1906. La CNV instrumentalizó su dominio sobre la Diputación de Vizcaya para desde ella, reivindicar por primera vez en su historia un régimen de autonomía para las cuatro provincias. Por otra parte, el sector más posibilista de la CNV estaba convencido de que si la campaña había de tener éxito era imprescindible proceder conjuntamente con otras fuerzas políticas, así como renunciar a reivindicaciones maximalistas, lo que la misma acción concertada permitiría sin necesidad de reformar la doctrina oficial del partido (Mees 1995: 100; De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 1999: 121-122). Por esta razón, y a instancias de la Diputación vizcaína, las tres Diputaciones vascas¹⁸ se reunieron en julio de 1917 en Vitoria

partido. Aprovechando el sentimiento de oposición generalizado entre los partidos vizcaínos ante el proyecto de reforma fiscal que preparaba el ministro de Hacienda, Santiago Alba, atacado desde distintos frentes por entender que vulneraba el Concierto Económico, la CNV presentó un “programa mínimo” a los demás partidos que sirviera de base para la formación de una gran coalición antigubernamental. El eje central de dicho programa giraba en torno a la constitución de una “Mancomunidad Vasca” de las cuatro provincias a semejanza de la Mancomunidad Catalana que existía ya desde 1913. Las funciones de esta mancomunidad se limitaban al fomento de obras públicas interprovinciales y a la coordinación de la política fiscal de las cuatro diputaciones (Mees 1992: 217). Las negociaciones de la coalición fracasaron, pero el PNV obtuvo una aplastante victoria en Vizcaya y mejoró su representación en Guipúzcoa.

¹⁸ Ya en esta primera reivindicación conjunta la mayoría de los partidos dinásticos de la Diputación de Navarra decidió no sumarse a la reivindicación

para firmar un texto en el que se reivindicaba “dentro de la unidad de la nación española, así para las Diputaciones como para los municipios una amplia autonomía que esté en consonancia con las constantes aspiraciones del País”(De Pablo, De la Granja y Mees 1998: 62-64).¹⁹ Sólo un mes después, sin embargo, los partidos dinásticos decidieron desvincularse de la campaña autonomista, de modo que, cuando a finales de ese mismo año, el documento de la resolución de Vitoria fue entregado al presidente del Gobierno liberal llegó bastante devaluado. Para terminar de complicar las cosas, en marzo de 1918, el Gobierno liberal era sustituido por el conservador de Antonio Maura, cuya oposición a las reivindicaciones autonómicas era manifiesta.

Por lo demás, la estrategia autonomista de la dirección de la CNV no se llevó a cabo sin que se manifestaran crecientes problemas de legitimación interna. Desde el diario nacionalista *Aberri*, vinculado a la Juventud Vasca de Bilbao, la facción radical de la CNV criticó abiertamente y desde sus comienzos la estrategia autonomista, y en especial el reconocimiento expreso de la unidad de la nación española suscrito en la reivindicación autonómica de Vitoria (Mees 1992: 233). A pesar de estas críticas internas la dirección comunionista persistiría en la reivindicación autonomista hasta 1919, completando esta orientación moderada con una cierta catalanización del partido, que se tradujo en una mayor coordinación con la *Lliga Regionalista* de Francesc Cambó

autonómica de las otras tres Diputaciones, pero acudió a la reunión de Vitoria como observadora.

¹⁹ Este texto consensuado en Vitoria representa el primer compromiso formal del PNV con una reivindicación autonómica. Pero como subraya Corcuera (1991: 40-41), la reivindicación “autonómica”, y no foral, se hacía con objeto posiblemente de adoptar un lenguaje más moderado, sin que hubiera existido con anterioridad una reflexión suficiente sobre un proyecto autonómico. La propuesta de las Diputaciones apenas abordaba la futura interrelación de las provincias entre sí, y de todas con el Estado, sobre lo que volveremos al abordar la articulación territorial del partido. Dicho de otro modo, la reivindicación autonómica de 1917-1918 seguía teniendo un espíritu eminentemente “foral”, y aunque optaba por recurrir a una legitimidad nueva, la “autonómica”, ésta no superaba el marco provincial de la reivindicación tradicional.

y el reforzamiento de su perfil conservador, buscando la proyección pública de la CNV como un partido defensor de la ley y el orden dentro del tumultuoso e inestable clima político que se inició con la crisis de 1917 (Mees 1992: 260-267; De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 1999:121-123).²⁰

La formación del primer Gobierno de Maura, pese a limitar la receptividad del Gobierno central hacia la reivindicación de las Diputaciones vascas, no interrumpió la campaña autonomista dirigida desde la dirección de la CNV. Su caída, sólo unos meses después, en noviembre de 1918, y su sustitución por un nuevo gobierno liberal, reabrió las esperanzas de conseguir algún tipo de acuerdo. Pero conforme pasaba el tiempo y se hacían evidentes los escasos frutos obtenidos se fue reabriendo la brecha entre posibilistas y radicales. En diciembre de 1918 se reunía en Bilbao, convocada por su Ayuntamiento nacionalista, la asamblea de municipios vizcaínos, con objeto de respaldar la reivindicación autonómica mediante una movilización masiva, en cuyo desarrollo un grupo de manifestantes asaltó violentamente el diario conservador *El Pueblo Vasco* y hubo enfrentamientos con la policía. El diario *Euzkadi* y el semanario *Aberri* adoptaron posturas opuestas frente a lo ocurrido: mientras el primero se distanciaba públicamente de los manifestantes, el segundo expresaba la frustración de un sector de la base nacionalista.²¹ Si

²⁰ Esta preocupación de la dirección nacionalista por una proyección externa moderada sólo tuvo una excepción: el 25 de octubre de 1918, aniversario de la abolición de los fueros, el EBB publicó un largo comunicado dirigido al pueblo vasco, exigiendo el derecho de autodeterminación popularizado por aquel entonces por los catorce puntos del Presidente norteamericano Woodrow Wilson. El manifiesto de 1918 es importante porque en él, por primera vez, el partido recurre a una legitimidad nueva: la *autodeterminación* entendida como el derecho colectivo de un pueblo, fundamentado, no obstante, en la voluntad de los individuos que lo conforman (a los que el EBB se dirige en el comunicado) en oposición a la legitimidad foral, de carácter historicista. No obstante, y salvo esta excepción, la nueva perspectiva tardaría aún muchos años en penetrar en la doctrina del partido.

²¹ “Ante tanta sordera para escuchar las voces que reclaman justicia, *Euskadi* quiere prepararse para hacérsela por su propia mano, desesperada de obtenerla legalmente. Y el domingo comenzó con el entrenamiento. (...) Y para qué

el partido se mantuvo todavía cohesionado ello se debió en buena medida a que estaban aún recientes sus espectaculares éxitos electorales, pues las elecciones a Cortes habían tenido lugar muy pocos meses antes. Cuando se hizo patente que tampoco el nuevo Gobierno liberal iba a ceder a la reivindicación autonómica, la propia dirección comunionista empezó a reconocer el fracaso de su estrategia. La formación de un segundo Gobierno Maura en abril de 1919 dio carpetazo definitivo a esta primera campaña autonomista (Mees 1992: 243-244).

2.4.1.4. Declive electoral, disidencias internas y escisión

A los éxitos electorales sucedieron los fracasos. Y si los primeros habían resultado espectaculares, los segundos fueron estrepitosos, a lo que no era ajeno el colapso de la campaña autonomista. En Vizcaya, en oposición a los avances del nacionalismo surgió una alianza electoral liderada por Indalecio Prieto que agrupaba a fuerzas políticas tan diversas como el monarquismo alfonsino y la izquierda republicano-socialista. Esa alianza siguió funcionando a la perfección en las restantes elecciones generales convocadas hasta el golpe de Primo de Rivera, teniendo incluso algunas repercusiones en Guipúzcoa. La representación de la CNV en las Cortes quedó así reducida de siete diputados en 1918 a sólo uno durante el período 1919-1923, Manuel Aránzadi, elegido por el distrito de Pamplona y representante de una coalición nacionalista-carlista, la Alianza Foral, formada como consecuencia de una escisión del carlismo en

negarlo: ¡Estamos muy satisfechos del ensayo! Como prelude fue hermoso (...), en estas luchas de Patria no hay semilla más fructífera que la sangre que se derrama generosamente" ("Bizkaya ha comenzado a entrenarse" *Aberri*, 21 de diciembre de 1918). El interés de este artículo radica no sólo en mostrar la insatisfacción de un sector del nacionalismo vasco con la estrategia autonómica, sino por constituir, de acuerdo con la historiografía, uno de los primeros ejemplos de apología del empleo de la violencia desde las filas del nacionalismo vasco (De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 1999: 127).

Navarra. Por último, la CNV perdía también en 1919 la mayoría de la que había disfrutado durante dos años en la Diputación de Vizcaya (Mees 1992: 296-308). Si los éxitos electorales habían tenido un efecto cohesionador, los fracasos tuvieron un impacto disgregador hasta llegar, en esta ocasión, a la escisión. Sin embargo, a diferencia de enfrentamientos anteriores, en esta ocasión el conflicto no supuso un enfrentamiento de sectores independentistas frente a una dirección que había adoptado un perfil claramente posibilista, sino también entre el corazón vizcaíno del partido frente a su periferia y en particular la navarra y alavesa. Sobre este aspecto volveremos más adelante.

La chispa saltó en febrero de 1920 con el rechazo en un documento público por parte del Consejo Regional Navarro o *Napar Buru Batzar* (NBB) de las tesis independentistas. Esta afirmación de principios era acorde con la estrategia de aproximación al carlismo por parte de la CNV en Navarra y que se había plasmado en la firma de una alianza electoral en la provincia, la Alianza Foral (Mees 1992: 310) Dos meses más tarde, el único diputado comunionista en el Congreso, Manuel Aránzadi, elegido por el distrito de Pamplona gracias a dicha alianza, pronunciaba un discurso en las Cortes en apoyo de un nacionalismo no independentista, discurso con posterioridad publicado por *Euzkadi*. Paralelamente, Luis Eleizalde, principal representante de la CNV en Alava, escribía un artículo en ese mismo diario respaldando tesis similares.²²

²² El artículo publicado por Eleizalde en *Euzkadi* es un excelente testimonio de la posición de los posibilistas dentro de la Comución: "(...) Nos encontramos aquí en presencia de un fenómeno totalmente previsto, de largo tiempo acá, y que suele darse inevitablemente en todo partido popular de doctrina radical: la coexistencia de las dos tendencias "revolucionaria" y "evolutiva". Porque no hay que ocultarlo: el independentismo es necesariamente y exclusivamente revolucionario. Con el programa independentista, sinceramente profesado, no se va a las Corporaciones, mucho menos a las Cortes de Madrid (...). Si, por otra parte, la Comución cree que debe seguir actuando en la vida del país, yendo a las Corporaciones y a las Cortes de Madrid, es evidente que ni puede ni debe mantenerse un programa independentista. Y si la Comución se resuelve por estas vías, es necesario a todo trance disipar el equívoco, de una vez y para siempre"

El artículo de Elizalde levantó una fuerte oposición en el entorno de la Juventud Vasca de Bilbao y del diario *Aberri*. El EBB se creyó en la obligación de intervenir, declarando doctrina oficial del partido el contenido del artículo de Elizalde a través de un comunicado en *Euzkadi* publicado a comienzos de mayo de 1920 (Mees 1992: 310). Como ya se ha subrayado con anterioridad y hemos ido describiendo, en los últimos años la dirección comunionista había adoptado progresivamente posiciones más posibilistas, pero al mismo tiempo se había preocupado de no tomar partido expreso por ninguna de las facciones en liza y su aproximación a posiciones moderadas no se había traducido en modificaciones sustanciales de lo que hasta entonces había constituido doctrina oficial. Ése había sido el espíritu de la “reintegración foral plena”, y la intervención del EBB rompía ese espíritu.

Por ello, lejos de zanjar la polémica, la intervención del EBB contribuyó a avivarla. En mayo de 1920 se reunía en San Sebastián una Asamblea Nacional cuyos debates estuvieron centrados en esa polémica doctrinal. La Junta Municipal nacionalista de Bilbao se convirtió en el baluarte de los críticos, que reclamaban una nota oficial de protesta contra el discurso de Aránzadi en las Cortes, el artículo de Elizalde y contra *Euzkadi* por la publicación sin comentarios del discurso del diputado navarro. Frente a la ponencia del EBB, más moderada, la presentada por el director de *Euzkadi*, *Kizkitza*, realizaba un claro esfuerzo por recuperar el consenso anterior. En ella se establecía que “la derogación de la ley de 1839 vale tanto como la independencia”, una afirmación que, sin embargo, no debería figurar en un programa nacionalista por razones tácticas. Además, seguía la ponencia de *Kizkitza*, el partido debería delegar la decisión sobre el futuro régimen de *Euskadi* a los órganos forales elegidos libremente, después de la restauración de los fueros, una decisión que se tomaría por tanto al margen del partido, ya que la

(“Nacionalismo vasco e independencia vasca” *Euskadi* 21-4-1920 en De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 1998: 74-76).

misión de éste se cumpliría con la derogación de la ley de 1839. En cualquier caso, la Asamblea terminó con una derrota de los radicales. El EBB consiguió el respaldo casi unánime de los 115 delegados –sólo la Junta de Bilbao votó en contra- para un decreto en el que se solidarizaba con Eleizalde. Todos los delegados votaron a favor de la propuesta que expresaba la convicción de que Aranzadi, al pronunciar sus discursos en el Congreso, había procedido con arreglo a las normas del patriotismo. Sin embargo, 31 delegados –salvo tres, todos ellos vizcaínos- votaron en contra de la segunda parte de esta resolución, en la que se afirmaba que las palabras de Aranzadi constituían doctrina de la Comución. Para ellos, Aranzadi y quienes le apoyaban se habían desviado de la trayectoria tradicional del nacionalismo vasco (Mees 1992: 311-312; De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 1999: 136-137).

Los críticos, sin embargo, no se conformaron con los resultados de la Asamblea de San Sebastián, e iniciaron desde el semanario *Aberri* una campaña contra las desviaciones de la “pureza doctrinal” en las que, a su juicio, incurría crecientemente la dirección comunionista. En consecuencia, el EBB decretaba en julio de 1921 la expulsión de *Aberri* y de los dirigentes más destacados de la Juventud Vasca de Bilbao, entre los que se encontraba Elías Gallastegui. En agosto se expulsaba al miembro del EBB y del BBB Manuel Eguileor y a todos aquellos individuos u organizaciones que se habían solidarizado con los disidentes de *Aberri*. Un mes después, los expulsados fundaban un nuevo partido que retomaba el viejo nombre de Partido Nacionalista Vasco (Elorza 1978: 363-84).

Por primera vez en la historia del nacionalismo vasco existían dos partidos nacionalistas con peso social específico. Esto, no obstante, y según subraya Mees (1992: 321-328; 1995: 106-107), no implicó la competencia entre dos proyectos políticos alternativos y bien diferenciados. Pese a todo, el nuevo PNV *aberriano* (denominado así por su propio órgano de prensa, el semanario *Aberri*) tuvo mucho menos rasgos diferenciales con respecto a la CNV de lo que sus líderes daban a entender. Los *aberrianos* simplemente recuperaron y realzaron un discurso

nacionalista ortodoxo del que la Comución no se había desprendido nunca, o no del todo. Los *aberrianos*, por su parte, promovieron la fusión de su nuevo partido con la vieja *Euzkeldun Batzokia* que había sobrevivido en la marginalidad política bajo la presidencia de Luis Arana. Éste fue aupado a la presidencia del nuevo PNV y se encargó de redactar el Manifiesto del nuevo partido, donde las exigencias de independencia volvían a esconderse, presumiblemente por razones jurídicas, detrás de giros conocidos como “libertad originaria” o “gobierno propio sin ninguna injerencia extraña” (EAJ-PNV 1985: 123). Es también significativo en este sentido el hecho de que en las negociaciones para una posible reunificación entre ambos partidos, en 1923, las delegaciones del PNV y de la CNV no tuvieran mayores problemas para acordar unas “Bases para la unión doctrinal”, refrendadas por las Asambleas de ambos partidos, en las que se reafirmaban los principios sabinianos y se aspiraba a “la constitución de gobierno propio independiente del extranjero” (De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 1999: 138). Si finalmente este acercamiento fracasó no fue tanto por las diferencias doctrinales como por disensiones sobre la estrategia electoral, lo que estaba estrechamente vinculado con la muy distinta implantación territorial de ambas formaciones. Estas diferencias de implantación tuvieron probablemente un impacto en lo que Mees (1992: 323-324; 1995: 106) subraya como principal diferencia doctrinal entre ambos partidos. Mientras el PNV se proclamó confederalista, considerando la posibilidad de una independencia entre las provincias de una futura Euskadi libre, la Comución defendía un modelo más unitario, previendo la constitución de un futuro gobierno autónomo para las cuatro provincias. Estas distintas concepciones tuvieron una plasmación estatutaria sobre la que profundizaremos más adelante, al abordar la organización territorial. Detrás de este debate se entrelazaban aspectos ideológicos con consideraciones estratégicas. Y existieron también otras diferencias organizativas en torno a la relación de ambos partidos con sus cargos públicos, que abordaremos seguidamente.

2.4.1.5. *La expresión institucional de los cambios estratégicos: las incompatibilidades y el control de los cargos públicos en los estatutos organizativos de la CNV y el PNV aberriano*

Desde la expulsión de Luis Arana, en 1915, la creciente orientación moderada de la CNV no se expresó sólo en el despliegue de una estrategia autonomista, sino también en la organización del partido, y especialmente en la distribución de funciones y poder entre sus cargos internos y sus cargos públicos. Si hasta 1914 todos los estatutos habían subrayado la incompatibilidad de cargos y el establecimiento de procedimientos de control de Juntas Municipales y Consejos Regionales sobre concejales y diputados provinciales, desde 1916 dichas normas tendieron a flexibilizarse subrayando el proceso por el que la esfera pública de la CNV tendía a hacerse con el control tanto de la organización misma como de su estrategia política. Por su parte, los disidentes *aberrianos* demostraron ser plenamente conscientes de dicho proceso al restablecer tanto las incompatibilidades como los mecanismos de control sobre concejales y diputados en la Organización del nuevo PNV *aberriano* de 1922.

Efectivamente, hasta 1914 todos los estatutos del partido confirmaron la incompatibilidad entre cargos públicos e internos que había resultado del conflicto entre la dirección y los concejales de Bilbao tras la muerte de Sabino.²³ Bajo la dirección de Luis Arana el control de la dirección se reforzó con la creación de “Normas de actuación obligatorias” para concejales y diputados provinciales (Mees 1992: 190-191).²⁴ Sin embargo, los Estatutos

²³ La única excepción a este respecto permitía la simultaneidad del cargo de apoderado (representante) de una Asamblea Municipal a una Regional o la Nacional, y el de un cargo público siempre que éste no fuera remunerado (Art. 30, Manifiesto y Organización del PNV de 1914; EAJ-PNV 1985: 71). Para éste último caso la restricción de la retribución desaparecía en la organización de la CNV de 1916 (Art. 39; EAJ-PNV 1985: 89).

²⁴ Los artículos 148 y 155 de la Organización de 1914 obligaban a los candidatos a concejal o diputado provincial, previa nominación definitiva, a suscribir las “Normas generales y procedimientos” a seguir en las relaciones

de la CNV de 1916 terminaban con la incompatibilidad entre cargos públicos y apoderados (representantes) a las Asambleas (Art. 39; EAJ-PNV 1985: 89) y los de 1920 terminaban con la incompatibilidad entre cargo público y miembro de Junta o ejecutiva municipal, salvo para el presidente de esta última (Art. 10; EAJ-PNV 1985: 111). Además, ni en los Estatutos de la CNV de 1916 ni en los de 1920 se hacía mención expresa a las “Normas reguladoras” de las relaciones entre los cargos públicos y las ejecutivas del partido que habían existido en los de 1914.

Los *aberrianos*, por contrapartida, no sólo rewertieron la creciente flexibilidad en la aplicación de las incompatibilidades y autonomía de la esfera pública, sino que tendieron a crear normas incluso más estrictas de las que habían existido hasta 1914. Los estatutos *aberrianos* de 1922 recuperaban todas las incompatibilidades, obligaban a todos los candidatos a una declaración de principios ideológicos en la toma de posesión de sus cargos públicos,²⁵ restablecían la obligatoriedad de las “Normas de actuación obligatorias” para concejales y diputados provinciales (Ar. 131 y 140; EAJ-PNV 1985: 136) y reforzaban los procedimientos de control introduciendo artículos, inexistentes antes de 1914, por los que concejales, diputados provinciales y diputados o senadores a Cortes debían rendir cuentas de su gestión ante sus respectivas Asambleas (Art. 134, 141 y 144 de la Organización del PNV de 1922; EAJ-PNV 1985: 135 y 136). El endurecimiento del control sobre la esfera pública introducida por los *aberrianos* es importante. En primer lugar, subrayaba la responsabilidad que atribuían al modelo organizativo, y en particular a la autonomía de los cargos públicos, en la creciente

entre concejales y diputados con Juntas Municipales y Consejos Regionales respectivamente (EAJ-PNV 1985: 79).

²⁵ “Todos los afiliados elegidos por el PNV para desempeñar cargos de elección popular, quedan en la obligación de hacer constar en la primera sesión que después de su toma de posesión celebre el organismo al que pertenezcan, su disconformidad con la legislación actual y su anhelo de que sean derogadas la Ley de 1839 y todas cuantas otras amengüen o coarten (sic) en lo más mínimo el funcionamiento de los Organismos legislativos del Pueblo Vasco” (Art. 129: Organización del PNV de 1922; EAJ-PNV 1985: 135)

moderación de la CNV. Y en segundo lugar, porque cuando en 1930 tuvo lugar el reencuentro de ambas ramas en un PNV reunificado, éste adoptó un modelo organizativo más cercano al *aberriano* que al comunionista, recuperando así la estricta separación entre las dos esferas del partido que había tendido a relajarse en la evolución de la CNV.

2.4.1.6. La CNV y los aberrianos bajo la dictadura de Primo de Rivera: la ausencia del Pacto de San Sebastián como referente negativo

La tímida negociación para la reunificación de ambos partidos se vio interrumpida por la Dictadura de Primo de Rivera, que obligó tanto a la CNV como al PNV a una profunda reorientación de sus actividades. El advenimiento de la dictadura afectó a las dos ramas del nacionalismo vasco de forma distinta. El aparato represor del régimen fue más duro con los *aberrianos* y sus órganos de expresión que con la CNV. Ésta última, de hecho, logró mantener una organización mínima: el EBB continuó reuniéndose, pero ni se renovó reglamentariamente, ni sus reuniones fueron periódicas, ni parece que en ellas se trataran temas políticos, mientras que las ejecutivas regionales y Juntas Municipales parece que se mantuvieron más teórica que realmente. Por el contrario, el resto de las sedes de la CNV (*batzokis*, Centros y Juventudes vascas), se mantuvo mayoritariamente en activo, centrado exclusivamente en actividades lúdicas, culturales, o deportivas. También el sindicato nacionalista Solidaridad de Obreros Vascos (SOV) se mantuvo durante el régimen de Primo de Rivera, hasta el punto de que fuera aparentemente la organización nacionalista más activa durante la dictadura.²⁶

Frente a una actitud más claudicante de la CNV, los *aberrianos* se opusieron frontalmente a la dictadura. En

²⁶ SOV se había fundado en 1911 por afiliados al PNV.

consecuencia, sufrieron mucho más duramente la represión del nuevo régimen. Ante el golpe de Estado, y desde el primer momento, *Aberri*, que desde hacía unos meses se había convertido en diario, adoptó una postura de crítica más abierta que la de su homólogo *Euzkadi*. Por añadidura, en septiembre de 1923, el nuevo régimen publicó un decreto antiseparatista por el que declaraba ilegales a todos aquellos partidos secesionistas, entre ellos el PNV *aberriano*. El mismo decreto, por el contrario, no afectó a la CNV, que pudo ampararse en la ambigüedad de la fórmula de la “reintegración foral”. Además, y a diferencia de lo ocurrido con la CNV, la dictadura procedió al registro y cierre de un buen número de sociedades *aberrianas*, no sólo las de carácter político, sino también las lúdicas, culturales y deportivas (De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 1999: 170-173). La represión dictatorial llevó a la cárcel a algunos de los más prominentes líderes *aberrianos* como el director de *Aberri*, Manuel Eguileor, y el líder de las juventudes, Elías de Gallastegui. Muchos de los líderes *aberrianos* acabarían de hecho optando por el exilio. En la medida de lo posible, sin embargo, el PNV, como la CNV, trató de apoyarse en la red de organizaciones satélites que hasta 1923 se habían promovido desde el movimiento nacionalista, y especialmente en los grupos de montañeros, los *mendigoizales*, que en el momento de la escisión había seguido mayoritariamente a los *aberrianos*. Los *mendigoizales*, sin embargo, tuvieron un carácter más marcadamente político que las organizaciones satélites de la CNV (De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 1999: 174-183).

Con la caída de Primo de Rivera, ambos partidos comenzaron a reorganizarse, convocando asambleas de afiliados, y reabriendo o reactivando, según el caso, *batzokis* y otros centros. Desde el punto de vista estratégico, lo más destacado de este período fue la no participación de ambos partidos en el Pacto de San Sebastián contra la restauración de la monarquía constitucional, y firmado en agosto de 1930 por líderes republicanos y catalanistas, a los que se sumaron otras personalidades como el socialista Prieto. Desde distintos parámetros se ha evaluado que esta ausencia tuvo una

influencia negativa para el proceso autonómico vasco durante la Segunda República, especialmente en relación con el catalán (Fusi 1990: 174). La ausencia del Pacto de San Sebastián se convirtió en un importante referente negativo cuando más de cuarenta años después el PNV volviera a enfrentarse a un nuevo proceso de transición política. En este sentido, la lección extraída por un importante sector de la dirección del PNV a la salida del franquismo subrayaba la necesidad de la participación y concertación del partido con otras fuerzas políticas para la consecución del autogobierno.

Esa ausencia se explica por el carácter marcadamente católico y conservador que seguían manteniendo las dos ramas del nacionalismo vasco, y que le hacían ver con prevención un cambio político que podría derivar hacia un régimen socialmente revolucionario y anticlerical (De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 1999: 196). Por lo demás, a lo largo de 1930 la acción externa de ambos grupos nacionalistas estuvo enfocada fundamentalmente a las gestiones necesarias para la reunificación nacionalista. La etapa dictatorial, al impedir casi completamente las disputas doctrinales, creó las condiciones para la unificación, deseada por muchos nacionalistas, aunque no todos en los mismos términos. El proceso de reunificación no estuvo exento de dificultades, como veremos, y culminó en un éxito relativo, pues terminó derivando a su vez en una nueva escisión de la que surgiría Acción Nacionalista Vasca (ANV), bien que ésta última tuvo un arraigo bastante menor del que había tenido el PNV *aberriano*. Sin embargo, antes de examinar la trayectoria del PNV bajo la Segunda República hemos de analizar cómo se fue configurando la articulación territorial del nacionalismo vasco, una faceta que tuvo una importante proyección en el modelo de partido consolidado por el PNV durante la Segunda República.

2.4.2. La difícil articulación de un partido foralista: los modelos de organización territorial del PNV de 1903 a 1930

En 1903, a la muerte de Sabino Arana, la articulación territorial del PNV no presentaba ningún problema. En realidad no existía prácticamente nada que articular: el PNV como tal era todavía un partido meramente vizcaíno, a pesar de que hubieran surgido de forma autónoma movimientos vasquistas en otros lugares, en especial en Navarra. Aunque desde fechas bastante tempranas el propio Arana estableció contactos estrechos con familias de tradición fuerista (especialmente del fuerismo carlista) en las otras tres provincias, su primera formulación política había sido fundamentalmente la de un nacionalismo *bizkaitarra*, y sólo en una segunda fase, desde 1897 aproximadamente, se convirtió en un nacionalismo vasco. Desde ese momento, Arana creó una identidad vasca en clave étnica, y ésta es, sin duda, una de las razones por las que se le considera fundador del nacionalismo vasco. Los euskaros navarros habían dado algún paso en este sentido –aunque subrayando más aspectos lingüísticos que raciales–, pero carecieron de un entorno favorable, como la Vizcaya de fin de siglo, para la difusión y arraigo de la nueva doctrina .

¿Por qué, entonces, si Arana había puesto las bases para la politización de una identidad vasca supraprovincial, conforme fue enraizando el sentimiento nacionalista en áreas fuera de Vizcaya, éste se enfrentó a importantes fuerzas centrífugas que dificultaron su articulación territorial, sometiéndola a continuas polémicas y vaivenes? Varios factores contribuyeron a ello, algunos intrínsecos a la misma doctrina aranista, y otros determinados por el contexto externo en la que ésta se desarrollaba.

2.4.2.1. Condicionantes del modelo de organización territorial

Comenzando por los factores externos, el primero y más obvio estribaba en las divergencias en el desarrollo socioeconómico de

las cuatro provincias. En 1876, al final de la Segunda Guerra Carlista, los cuatro territorios habían compartido una estructura socioeconómica similar. A comienzos del siglo XX, sólo 25 años después, las diferencias eran considerables y seguían creciendo. Desde la década de 1880, Vizcaya fue testigo de un crecimiento de sus exportaciones de hierro en progresión geométrica, lo que permitió una acumulación de capital que sirvió de base para un espectacular y veloz desarrollo industrial, algunos de cuyos rasgos principales fueron el predominio del sector minero, el siderometalúrgico, el de la construcción naval y la concentración regional de dicha industria en torno a Bilbao y la zona minera. Desde el punto de vista social, el rasgo más destacable del desarrollo vizcaíno fue la formación de un proletariado industrial con altas cuotas de inmigrantes no vascos, sobre todo en el sector minero. Por contraste, Guipúzcoa no comenzó a industrializarse hasta comienzos del siguiente siglo. Además, el desarrollo económico guipuzcoano fue notablemente distinto: una producción industrial más diversificada (textil, metal, papel, industria alimenticia) y dispersa, con gran número de pequeños y medianos centros diseminados por toda la provincia, así como un crecimiento más lento y controlado. Desde el punto de vista social, hasta la primera mitad de siglo Guipúzcoa se caracterizó por el predominio de los trabajadores autóctonos en la clase obrera (Castells 1987; Montero 1993: 145-146).

Por su parte, Alava y Navarra no consiguieron un desarrollo industrial comparable al vizcaíno o al guipuzcoano. Para el caso alavés, cabe incluso hablar de una grave recesión económica que afectó no sólo al sector industrial sino también al agrario (Montero: 144-145; De Pablo 1985: 68-71). Si en 1930 sólo el 21% de la población activa en Vizcaya, y el 25% de la guipuzcoana trabajaba en el sector primario, los porcentajes alcanzaban al 50% de la población activa alavesa y al 60% de la navarra (Mees 1992: 26; Ferrer Muñoz 1992: 65). Los distintos ritmos económicos tuvieron por supuesto un impacto en el crecimiento demográfico: mientras la población vizcaína creció un 64% entre 1877 y 1900 (al trepidante ritmo de un 2,2% anual), y

la del conjunto de España en un 9,3% para el mismo período, la de Navarra sólo lo hizo en un 2,8% (Montero 1993: 147). Es decir, el crecimiento demográfico de Vizcaya en un solo año fue igual al de Navarra en 23 años. Entre 1900 y 1930 el crecimiento demográfico de Navarra continuó siendo inferior al del conjunto de España, y su saldo migratorio negativo (Ferrer Muñoz 1992: 62).

En aquellas zonas donde hubo crecimiento de la población, en gran parte se debió a la inmigración, pero su el impacto por zonas fue muy desigual: en 1900 el 12,3% de la población de Guipúzcoa había nacido fuera de la provincia, cifra que se elevaba al 27% en Vizcaya. En Bilbao, en esa misma fecha, los inmigrantes constituían el 42% de la población, y en Valmaseda –donde se encontraban los principales yacimientos mineros- prácticamente la mitad: el 49,1% de la población masculina (Montero 1993: 147-148). Por supuesto, las consecuencias de todo tipo que trajo consigo el crecimiento económico y la inmigración fueron también desiguales entre las cuatro provincias. Entre esas consecuencias estaba por supuesto el entramado político, y dentro de él, el sistema de partidos, o para ser más exactos, los subsistemas de cada provincia. Obviamente, la misma implantación del PNV fue muy desigual en las cuatro territorios, de modo que atribuir a dicha implantación un poder explicativo sobre las distintas orientaciones del PNV en cada uno de ellos, constituiría una explicación tautológica. Las diferencias, sin embargo, no se limitaron al grado de implantación del nacionalismo vasco.

No se trata tanto de que la dinámica política fuera radicalmente distinta en cada provincia. De hecho, los cuatro subsistemas de partidos mantuvieron determinados rasgos en común durante este período (1890-1930). Para el conjunto de las tres provincias vascas y Navarra, el período estuvo caracterizado por el surgimiento de tres elementos nuevos en el sistema político con respecto al anterior: en primer lugar, la evolución de un sector de lo que había sido el liberalismo fuerista hacia un liberalismo proteccionista asociado a los partidos dinásticos de la

Restauración; en segundo lugar, el desarrollo de un movimiento obrero articulado en torno al PSOE; y, por último, la aparición del nacionalismo vasco. En el conjunto de las cuatro provincias, estos elementos nuevos tuvieron que competir con elementos supervivientes del período anterior, y en especial con el tradicionalismo, dividido ahora en las dos ramas de carlistas e integristas. Todos estos elementos estuvieron presentes en distinto grado en las cuatro provincias; las diferencias radicarón sobretudo en el *ritmo* de implantación de los elementos nuevos y de recesión de los antiguos, de modo que para un mismo período de tiempo la situación política de cada provincia podía ser, y de hecho fue, considerablemente distinta.

Dicho ritmo estuvo condicionado a la extensión del desarrollo económico e industrial que ya hemos descrito, pero mantuvo sus propias peculiaridades. En este sentido, las cuatro provincias podrían ser agrupadas, a muy grandes rasgos, en tres dinámicas políticas distintas: una para Vizcaya, otra para Álava y Navarra, y una tercera intermedia para Guipúzcoa. Vizcaya se singularizó frente a las otras tres provincias no sólo por el rápido desarrollo e implantación de nacionalismo y socialismo, sino por la captación y control del poder local por parte de los partidos dinásticos desde fechas relativamente tempranas. En Vizcaya, la consolidación de un bloque dinástico liberal mermó las posibilidades de los tradicionalistas, que con relativa rapidez fueron cediendo sus bases al nacionalismo vasco. En vísperas de la dictadura de Primo de Rivera el tradicionalismo había dejado de ser una fuerza política significativa excepto en algunas zonas rurales. Por su parte, la consolidación de los partidos dinásticos reflejaba ante todo el poder económico de la nueva oligarquía industrial representada en dichos partidos y su recurso a prácticas caciquiles, frente al paulatino desarrollo de sus principales competidores políticos como movimientos de masas (Montero 1993: 152-156). Como veremos, en este contexto de rápida implantación el PNV vizcaíno se orientó hacia una estrategia autónoma con respecto al resto de las fuerzas políticas, una orientación con la que pretendía

consolidarse como alternativa a la hegemonía local de los partidos dinásticos.

La lentitud de la industrialización de Guipúzcoa y su ausencia en Álava y Navarra explica que en estas tres provincias avanzaran más lentamente los elementos nuevos, y que tardaran en retroceder los antiguos. Si en Vizcaya el tradicionalismo perdió fuerza desde fechas relativamente tempranas, en las otras tres provincias el antagonismo político fundamental siguió siendo el mismo que en el período anterior, es decir, el que oponía a tradicionalistas y liberales, representados estos últimos en los partidos dinásticos. En Guipúzcoa y Álava durante el último cuarto del XIX, el tradicionalismo siguió teniendo oportunidades efectivas de captar cuotas significativas de poder, mayores en el ámbito municipal y provincial que en la representación a Cortes. Los partidos tradicionalistas controlaron los ayuntamientos de amplias áreas e incluso, intermitentemente, el de Vitoria. Su presencia en el poder provincial fue menor, pero disfrutaron durante algunos años de la mayoría de la Diputación de Guipúzcoa y, excepcionalmente, de la alavesa (Montero 1993: 160-165).

A pesar de sus similitudes, en el primer cuarto de siglo XX Guipúzcoa se fue diferenciando de Navarra y Álava por una más rápida implantación del socialismo y del nacionalismo vasco. En Guipúzcoa, el PNV se convirtió en una fuerza relevante desde la segunda década del siglo, obteniendo por primera vez dos concejales en el Ayuntamiento de la capital en las elecciones de 1911, representación que se amplió en 1917 y se consolidó con la obtención de un diputado en 1918. Como ya apuntamos en la sección anterior, los avances del nacionalismo en Navarra precedieron a los de Álava, obteniendo varios concejales en el Ayuntamiento de Pamplona y un diputado a Cortes en 1917 y 1918, respectivamente. No obstante, tanto en Guipúzcoa como en Navarra, y a diferencia de lo que ocurría en Vizcaya, el PNV obtuvo su representación en listas conjuntas con otras formaciones. En Álava, el PNV no conseguiría avances palpables hasta la Segunda República. Por último, cabe subrayar que entre 1900 y 1915 Álava y Navarra se significaron por un avance, en

lugar de un retroceso, de los partidos tradicionalistas (De Pablo 1991: 23-24; Ferrer Muñoz 1992: 89).

La implantación desigual del partido y su desenvolvimiento en contextos políticos bastante distintos entre sí se tradujo en la consolidación y enfrentamiento de dos orientaciones políticas y electorales diferenciadas. En el PNV vizcaíno predominó la preferencia por candidaturas autónomas, a lo que con frecuencia se unió un discurso más radical y maximalista. En una primera fase del desarrollo organizativo, hasta 1915 aproximadamente, la organización vizcaína trató de imponer dicha estrategia al resto de las organizaciones provinciales. En Guipúzcoa y en Navarra, sin embargo, terminó consolidándose una orientación opuesta, fundamentada en coaliciones con otras fuerzas políticas, a lo que se unía con frecuencia un discurso más moderado y abierto a las concesiones ideológicas. No es casualidad por ello, como veremos seguidamente, que en el desarrollo organizativo del partido su fase más moderada coincidiera precisamente con aquella en la que el nivel “nacional” (aquél que englobaba a las cuatro provincias) se reforzó frente a los niveles regionales o provinciales en los que se había fundamentado el PNV hasta ese momento, y que *de facto* se habían traducido en un dominio vizcaíno. Los debates sobre la articulación territorial del partido tuvieron muchas veces, por lo tanto, un trasfondo estratégico, por más que sus protagonistas se remitieran en sus argumentaciones a razones ideológicas o a la herencia doctrinal de Sabino Arana.

La referencia a Arana nos remite a aquellos factores intrínsecos a la propia ideología nacionalista. En este sentido, el “foralismo” del PNV jugó un papel fundamental. El diseño doctrinal del nacionalismo vasco respondía plenamente al modelo romántico: la nación se define por criterios considerados objetivos, y entre estos criterios estaba el de la historia proyectada en los fueros, que el nacionalismo entendía como prueba de la soberanía inmemorial de los vascos. El problema radicaba en que, del mismo modo, la tradición foral refrendaba la inexistencia histórica de un marco jurídico único para las cuatro provincias y legitimaba la autonomía de unas con respecto a otras. Si otros fundamentos

como la religión (sobre todo en una primera fase) o la lengua, menos importante en este período, reflejaban la singularidad vasca, los fueros reflejaban la singularidad de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya. Como vimos, Arana trató de solventar este inconveniente proponiendo una futura confederación de “ex Estados vascos” que respetara la autonomía de cada uno de ellos. Viniendo de Arana, la propuesta se convirtió en doctrina oficial del partido para la futura organización de un Estado vasco. Pero mientras dicha independencia llegaba, la doctrina foral de Arana sirvió de piedra angular a la organización territorial del PNV, que en la primera década del nuevo siglo comenzaba a tener una tímida presencia en áreas fuera de Vizcaya. Posteriormente, el recurso a la “reintegración foral plena” como fórmula de compromiso entre posibilistas y radicales terminó de reforzar la posición del foralismo como pieza central de la doctrina nacionalista, y como inspirador de un modelo de articulación territorial.

2.4.2.2. Desarrollo de la organización territorial (1903-1930)

En consonancia con el modelo de inspiración foral, los primeros estatutos del partido reconocían ya una importante autonomía provincial. Los estatutos de Elgoibar de 1908, por ejemplo, establecían: “El EBB es la más alta autoridad del partido en todo asunto que haga relación al País Vasco en General, o a dos o más de sus regiones; pero no podrá intervenir en nada que se refiera exclusivamente a una región” (EAJ-PNV 1985: 43). Además, estos estatutos reconocían amplias competencias para los Consejos Regionales. Éstos eran “las Autoridades Superiores del Partido en cada región del País Vasco”; se reunían dos veces al mes y era de su competencia nombrar a los presidentes de las Juntas Municipales, es decir, a las máximas autoridades locales. Asimismo, eran los Consejos Regionales los que debían dictaminar la política de los diputados provinciales del partido, nombrar a los candidatos y, lo que es más importante, definir la

estrategia en la campaña electoral (aunque su libertad en este sentido no era completa). Disponían también del máximo poder financiero, pues a ellos correspondía el 50% de las cuotas de los afiliados recaudadas por las Juntas Municipales en cada territorio. Los Consejos Regionales nombraban además a los miembros del “Tribunal de Justicia” de su provincia (organismo encargado de salvaguardar la disciplina de partido entre los afiliados), así como a los de las diferentes comisiones regionales (con el cometido de coordinar la labor en distintos ámbitos como el Euskera, la Prensa, o las elecciones). En definitiva, los Consejos Regionales “entenderán y resolverán en todos los asuntos de carácter general que afecten a su región” (EAJ-PNV 1985: 41-42). Al EBB se le reconocían algunas competencias: era el guardián de la “pureza doctrinal”, y sólo él tenía capacidad, previa consulta con los Consejos Regionales, para cambiar el programa. El principio de organización confederal se respetaba, sin embargo, en el mismo procedimiento de elección del EBB, compuesto por un miembro de cada Consejo Regional, que éstos mismos determinaban con entera libertad.

Durante estos primeros años, no parece que el EBB tuviera una existencia real, lo que probablemente ya se había previsto en Elgoibar si se tiene en cuenta que la organización aprobada en dicha Asamblea estipulaba sólo dos reuniones al año para el máximo órgano ejecutivo. Hasta 1911 no está documentada la existencia efectiva del EBB, lo que parece natural pues hasta ese año no se constituyeron ejecutivas en Álava y Navarra, el *Araba Buru Batzar* (ABB) y *Napar Buru Batzar* (NBB), respectivamente, y hasta 1914 no constan en ningún documento los nombres de sus integrantes (Mees 1992: 65; De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 1999: 293).

Esta dificultad de articular un órgano ejecutivo que estuviera por encima de los ámbitos provinciales creó un vacío de poder que tendió a ser llenado por Vizcaya. En la conformación de las estrategias electorales, la organización vizcaína trató de intervenir en las otras provincias e imponer sus criterios. Esto tenía el precedente del conflicto en torno a la “Liga Foral Guipuzcoana”

de 1904. Las disputas en torno a la posición que el partido debía mantener hacia ésta habían dado lugar a una crisis que por primera vez tuvo una dimensión territorial y no sólo ideológica. Finalmente, se había impuesto el criterio de *Kizkitza*, por entonces delegado general del partido en Guipúzcoa, a falta todavía de una ejecutiva provincial. Sin embargo, el sector vizcaíno más intransigente trató de imponer su criterio reglamentariamente y en los estatutos de Elgoibar de 1908, aunque se establecía que eran los Consejos Regionales los responsables de fijar la estrategia electoral (“el Consejo Regional acordará sobre la conducta que seguirá el Partido en las contiendas electorales: según juzgue conveniente a los intereses del Partido, resolverá ir a la lucha o abstenerse”), su libertad se restringía al añadir que “en ningún caso prestará apoyo, ni convendrá alianzas ni inteligencias con partido político alguno” (Art. 92; EAJ-PNV 1985: 46). Esta norma se aplicó en Vizcaya, pero no en Guipúzcoa, donde al año siguiente, en las elecciones municipales de San Sebastián, dos nacionalistas se presentaron, con la aprobación expresa del GBB, en una gran coalición de derechas. La propia dirección guipuzcoana justificó esta decisión por la debilidad organizativa del partido en la provincia y por el carácter religioso de la contienda electoral, en la que las derechas se enfrentaban a una “Coalición Republicano-Socialista” (Mees 1992: 98). En los estatutos de 1911, la norma se adaptaba a la práctica política y la prohibición de establecer alianzas se restringía a aquellos partidos “religiosa o políticamente enemigos del País Vasco” (EAJ-PNV 1985: 60), lo que en la práctica restablecía la libertad de los Consejos Regionales para decidir sus propias estrategias en el ámbito de su territorio.

Las diferencias territoriales no se circunscribieron sólo al ámbito de las coaliciones electorales. En la crisis que terminó en la destitución de Luis Arana como presidente del EBB confluyeron distintos factores; desde la posición germanófila del hermano de Sabino durante la Guerra Mundial o su mala gestión económica hasta problemas relativos a distintas sensibilidades provinciales. Por añadidura, en esta ocasión las partes contendientes trataron de

hacer uso del modelo territorial para sacar sus propias posiciones adelante. Desde esta perspectiva, la destitución de Arana implicó una primera victoria de la periferia nacionalista frente al corazón del movimiento en Vizcaya. La crisis comenzó con un escándalo de fraude electoral en la que se vio implicado Luis Arana. Esto, no obstante, y según señala Mees (1992: 203-215) no fue sino la gota que colmó el vaso de un conflicto por el que el pronunciado *bizkaitarrismo* de Luis Arana levantaba la oposición de los nuevos nacionalistas en las otras tres provincias. Arana, por ejemplo, había decretado la *ikurriña* -generalmente considerada ya por los nacionalistas como enseña que representaba la unidad de los vascos- como bandera oficial de Vizcaya. Los nuevos nacionalistas no vizcaínos entendieron esta iniciativa como un gesto más de arrogancia en un momento en el que ya tenían bastantes problemas para combatir en sus respectivas provincias la imagen del PNV como un partido eminentemente vizcaíno.²⁷

Por ello y porque el discurso más radical aranista no parecía casar bien con el tipo de nacionalismo que se estaba perfilando en las otras tres provincias, una vez desatada la crisis, Luis Arana no encontró literalmente ni un solo apoyo fuera de Vizcaya. Sin embargo, una vez aireado el escándalo de corrupción Arana y sus detractores trataron de utilizar la peculiar estructura territorial del PNV en su provecho, haciendo una lectura peculiar de lo que implicaba la doctrina foral en la toma de decisiones internas, una pauta que, como veremos, se repetiría incesantemente en la evolución futura del PNV incluyendo su trayectoria posfranquista.

²⁷ Efectivamente, una de las principales dificultades con las que se encontraba la implantación del PNV en Álava, Guipúzcoa y Navarra, era la percepción generalizada de que el partido representaba fundamentalmente los intereses de Vizcaya. En plena campaña autonomista, por ejemplo, el diario liberal alavés *La Libertad* manifestaba: “Si es que se intenta convertir a los vascongados en coadyuvantes del separatismo catalán y del bizkaitarrismo, nos opondremos enérgicamente (...) sólo se intenta la creación de un nuevo Estado dentro del Estado español, con sus Cortes, sus parlamentarios, sus ministros y su jefe independiente, y dentro de ese Estado, absorbidos por ley natural los más débiles por los más fuertes, Alava primero, Guipúzcoa después, luego Navarra, irán a su desaparición fundidas en Vizcaya” (De Pablo 1991: 27).

Inicialmente, Arana apeló a la confederalidad para que la crisis se resolviera exclusivamente en el ámbito de Vizcaya, convocando para ello a las Juntas vizcaínas a una Asamblea Extraordinaria. El EBB la prohibió con el argumento de que el asunto era de su exclusiva competencia, pues el escándalo amenazaba la imagen de todo el partido. Para ello, el máximo órgano ejecutivo recurrió a la paridad interprovincial –es decir los votos de Álava, Guipúzcoa y Navarra- contra el que todavía era su presidente. Arana desoyó la prohibición argumentando, de nuevo, que el problema era exclusivamente vizcaíno y celebró la Asamblea regional. El EBB reaccionó destituyendo a Arana, así como a dos de sus apoyos, de sus cargos en el BBB. Arana aún trató de reaccionar forzando la convocatoria de una Asamblea Nacional extraordinaria para la que según los estatutos necesitaba la solicitud de la mitad más una las Juntas Municipales, lo que la mayor implantación del partido en Vizcaya permitía (Tabla 2.1). En ese momento Arana comenzó a perder apoyos también en Vizcaya, forzándole a dimitir de todos sus cargos a comienzos de enero de 1916. El desarrollo de los acontecimientos subraya la conformación de facciones del partido definidas territorialmente y un empleo por ambos bandos de los intersticios o ambigüedades en la estructura territorial en su propio provecho. La crisis revela, asimismo, un esfuerzo de la periferia nacionalista para imponer sus criterios frente a la hasta entonces poderosa Vizcaya, donde se había originado la primera organización del PNV.

Tabla 2.1. Juntas Municipales del PNV (1904-1933)

Año	Vizcaya	Guipúzcoa	Navarra	Álava	Total
1904	20	5	--	--	25
1908	37	32	--	--	69
1911	43	25	3	1	72
1915	68	23	10	1	101
1933	90	65	74	7	236

Fuentes: Para el período 1904-1915, De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz (1999: 103); para 1933 Tápiz, (1997: 274). Los datos de Tápiz se refieren al número de juntas que asistieron a la Asamblea Nacional de Tolosa, la más importante de las celebradas en el período de la Segunda República.

Efectivamente, el creciente peso de la periferia terminó también por tener un reflejo estatutario en las reformas de 1916 y 1920. Si bien el EBB había sido reconocido en programas anteriores como la “máxima autoridad del partido”, dicha autoridad se había visto limitada por la autonomía de las Ejecutivas Regionales en sus respectivos ámbitos territoriales. En los estatutos de 1920 tanto las Juntas Municipales como las Ejecutivas Regionales fueron subordinadas directamente al EBB (artículos 5 y 18), del que pasaban a ser consideradas como representantes a nivel local y regional (EAJ-PNV 1985: 110-112). Además, se limitaron las competencias de las Asambleas Regionales en beneficio de la Nacional: las primeras podían sólo convocarse en casos excepcionales y su única tarea consistía en elegir a los miembros de las Ejecutivas Regionales (Art. 30; EAJ-PNV 1985: 113). Conviene subrayar a este respecto que dichas reformas estatutarias, las que de forma más tajante trataron de fortalecer la organización central/nacional del partido, tuvieron lugar precisamente en la misma Asamblea Nacional en la que se planteó la polémica en torno a las manifestaciones públicas del navarro Aránzadi en las Cortes y del alavés Elizalde en el diario *Euzkadi*. El apoyo explícito del EBB a las tesis de estos dos últimos llevó finalmente la disputa hasta la Asamblea de 1920. Como ya describimos, las tesis radicales, defendidas principalmente por un sector de las Juntas vizcaínas y en particular la de Bilbao, salieron derrotadas frente a las propuestas de apoyo partidista explícito a Aránzadi. La supeditación reglamentaria de la actuación de las Ejecutivas Regionales al EBB denotaba su aceptación de la dimensión territorial que habían tomado las pugnas ideológicas.²⁸ El resultado de la Asamblea implicó una

²⁸ Las pugnas interterritoriales se reflejaron del mismo modo en otras disputas más sutiles. En la Asamblea de 1916 el delegado de la Junta de Deusto solicitó acoplar el peso de los delegados de las Asambleas municipales al número de afiliados de cada asamblea, frente al método tradicional que asignaba un voto a cada delegado, con independencia de la afiliación. Dicho sistema estaba inspirado en lo que se entendía que había sido el procedimiento tradicional en las Juntas Forales, donde por lo general se había dado una paridad de representación

nueva victoria de la periferia moderada frente a una Vizcaya de orientación más ortodoxa. Una victoria efímera en esta ocasión porque no pudo evitar, pocos meses después, la formación de un nuevo partido.

En consonancia con estas disputas, uno de los principales factores que diferenciaron a los dos partidos tras la escisión fue precisamente el modelo de organización territorial. El PNV *aberriano* readoptó en sus estatutos fundacionales de 1922 el modelo tradicional “provincialista” (EAJ-PNB 1985: 123-127), un modelo más descentralizado, similar a lo que había sido la organización del partido hasta 1914. De nuevo hay que subrayar que, con independencia del calado ideológico que hubiera detrás de este modelo de organización, existían también razones estratégicas, pues el confederalismo era una concepción lógica en un partido casi exclusivamente vizcaíno como el refundado PNV, que no quería verse anulado por las otras provincias donde tenía una presencia meramente testimonial. De hecho, el PNV *aberriano* no contó nunca con un EBB operativo, entre otras razones porque en Álava y Navarra no llegaron a constituirse nunca Consejos Regionales (De Pablo, Mees ,y Rodríguez Ranz 1999: 293). Por lo que se refiere a la implantación territorial de los dos partidos resultantes de la escisión, sólo en Vizcaya y muy marginalmente en Guipúzcoa convivieron ambas formaciones en un mismo espacio. En Álava sólo se estableció una única Junta en Vitoria, y en Navarra, ninguna. De forma más concreta, los *aberrianos* tuvieron una implantación especialmente fuerte en Bilbao, donde consiguieron incluso mejores resultados electorales

municipal con independencia del número de habitantes de cada municipio. Un cambio de procedimiento hubiera beneficiado muy probablemente a Vizcaya, en la que se encontraban las Juntas con mayor número de afiliados, especialmente las de Bilbao. La enmienda del representante de Deusto fue rechazada. La respuesta oficial ponía de manifiesto el uso instrumental que tanto una facción como otra estaban dispuestas a hacer de la tradición foral, pues se indicaba que el rechazo se debía a que “la tradición legislativa del país estaba en pugna con la enmienda” (Mees 1992: 189).

que la CNV en las elecciones municipales de 1922 (De Pablo, Mees, y Rodríguez Ranz 1999: 138-140).

El desarrollo provincialista del PNV no sólo se manifestó en la articulación del partido. La prensa, que desde el primer momento jugó un papel crucial en la difusión de la ideología nacionalista, tuvo una pauta de desarrollo territorial similar. Los primeros órganos de prensa del PNV tuvieron una base y difusión predominantemente provincial; hasta 1913, con la aparición de *Euzkadi*, no existió un diario que abarcara a las cuatro provincias.²⁹ En todo caso, la “centralización” o “nacionalización” de la prensa se adelantó a la de la propia organización del partido, pues desde el primer día la línea editorial de la nueva publicación estuvo bajo el control del EBB. El debate sobre el control de la prensa se reabriría en 1930 con motivo de las negociaciones entre comunionistas y *aberrianos*, y constituiría uno de los principales obstáculos a la reunificación del PNV. El primer director de *Euzkadi* fue el guipuzcoano, *Kizkitza*, representante de la línea posibilista y abierta al diálogo con otras fuerzas políticas. *Euzkadi*, fiel a su dirección y la influencia que el nacionalismo de la periferia podía ejercer en su línea editorial a través del EBB,

²⁹ En 1903, a la muerte de su fundador, el PNV no contaba todavía con un órgano de prensa propio, excepto *Euskalduna*, que actuaba más como crítico de la dirección peneuvista que como portavoz. En 1906 se fundó un semanario, *Aberri*, de difusión circunscrita casi exclusivamente a Vizcaya. En enero de 1909, sustituyendo a *Aberri*, apareció el primer número de *Bizkaitarra*. El éxito de *Aberri* animó a la dirección a lanzar una publicación propia en Guipúzcoa, *Guipuzkoarra*, que comenzó a publicarse en mayo de 1907. Las discrepancias que tuvieron lugar en torno a la dirección del nuevo semanario subrayan las distintas sensibilidades que existían entre las respectivas cúpulas del partido en Vizcaya y Guipúzcoa. Sin embargo, *Guipuzkoarra*, sólo sobrevivió gracias a los ingresos procedentes de las suscripciones de lectores vizcaínos. En 1911 salía a la calle el semanario *Napartarra* que, a diferencia de sus homólogos vizcaíno y guipuzcoano, siguió publicándose hasta 1919, años después de la fundación de *Euzkadi*. En 1912 se completaba la cobertura territorial con la salida de *Arabarra*, que, a diferencia del resto, sólo sobrevivió unos meses (Chueca 1995: 288; De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 1999: 94-96). Hasta 1913, con la fundación de *Euzkadi*, no fructificaría el proyecto de un gran diario nacionalista. En Vizcaya y Guipúzcoa, el nuevo diario sustituyó a los semanarios provinciales.

tendió a representar a la tradición más moderada del movimiento nacionalista. Tal vez por ello, a partir de 1916, y bajo el impulso de la Juventud Vasca de Bilbao, comenzó a editarse de nuevo un semanario, que con el título de *Aberri* desempeñó una labor de oposición interna a la dirección moderada que precisamente en ese mismo año se había hecho con las riendas de la ahora CNV. *Aberri* y *Euzkadi* se convirtieron, respectivamente, en los portavoces del refundado PNV y de la CNV cuando se consumó la escisión del movimiento nacionalista en 1921.

2.5. La consolidación del modelo originario (1931-1960): reunificación y trayectoria hasta la aparición de ETA

Durante la Segunda República el PNV experimentó una considerable expansión. En el momento de la proclamación del nuevo régimen, comunionistas y *aberrianos* se encontraban ya unidos en una nueva formación, que en los próximos años alcanzaría niveles de apoyo desconocidos hasta entonces. Pero el reunificado PNV siguió enfrentándose a importantes problemas, como su muy desigual implantación territorial: el partido se convirtió en la primera fuerza política de Vizcaya y Guipúzcoa, creció notablemente en Álava (aunque en este territorio partía de cotas muy bajas), y se estancó en Navarra, que a partir de entonces se convirtió definitivamente en el “talón de Aquiles” de la formación. Su expansión no estuvo exenta de nuevas escisiones, con la novedad de que en esta ocasión no sólo tuvieron lugar por el flanco radical y aranista (*Jagi-jagi*), sino también por el moderado y liberal (ANV), aunque en ambos casos tuvieron menor calado que la escisión *aberriana* de los años veinte.

Durante la Segunda República el legado comunionista se expresó a medio plazo en el despliegue de una nueva campaña autonomista de carácter posibilista, a corto plazo el legado de los *aberrianos* fue más palpable en el nuevo PNV reunificado, tanto en sus bases doctrinales, como en el modelo organizativo, como

en las primeras tentativas políticas del partido expresadas en el Estatuto de Estella.

2.5.1. La organización territorial bajo la Segunda República: sensibilidades regionales y solución confederal

Como adelantábamos, los nacionalistas aprovecharon la crisis de la dictadura de Primo de Rivera para retomar un proceso de reunificación que habían intentado ya sin éxito en 1923. La etapa dictatorial, al impedir las disputas doctrinales y los conflictos políticos entre ambas ramas, mejoró las condiciones para dicho proceso, que culminaría en la Asamblea de Vergara, en noviembre de 1930, en la que CNV y *aberrianos* confluían en una nueva organización que retomó el nombre de Partido Nacionalista Vasco.

Frente al proceso negociador, los *aberrianos* se mostraron más compactos y homogéneos y la CNV más dividida, lo que puede explicar en parte el que, en términos globales, la reunificación se realizara en términos más próximos a las tesis de los primeros que de los segundos, a pesar de que la Comución siguiera siendo mayoritaria en el conjunto de las cuatro provincias, aunque no el corazón del nacionalismo, Vizcaya. Desde el primer momento, los *aberrianos* mantuvieron sus posiciones con firmeza: la reunificación sólo podría realizarse manteniendo íntegra la doctrina aranista y el modelo inicial de organización desarrollado en la primera década. La Comución, por el contrario, se dividió en dos estrategias diferenciadas. Mientras unos preferían ir a la unión aunque fuera con el programa de los *aberrianos* y más adelante ir aplicando criterios más moderados, otros veían en la reunificación la ocasión idónea para revisar la ideología sabiniana.³⁰

³⁰ La primera estrategia, vinculada a la dirección, y que daba prioridad a la reunificación, se convirtió en la estrategia oficial de la CNV. La segunda, partidaria de la renovación, estaba vinculada precisamente al diario *Euzkadi*. En junio de 1930, *Euzkadi* publicaba las preguntas de una encuesta-plebiscito para conocer la opinión de las bases nacionalistas tras la caída de la Dictadura. En la encuesta se proponía igualmente el nombramiento de un Comité integrado por

A pesar de las divisiones internas en la CNV, a finales abril de 1930 las delegaciones de ambos partidos llegaron a un acuerdo básico para la reunificación, fundamentado en tres soluciones más próximas a las tesis *aberrianas* que a las comunionistas: el mantenimiento de la doctrina aranista, la adopción de las siglas PNV para el nuevo partido y la vuelta a los estatutos de 1914 como marco organizativo para la reunificación. Las negociaciones continuaron hasta el verano, pues a pesar de este acuerdo básico quedaban algunas disputas abiertas: el *euskera*³¹ y la cuestión territorial. Esta última se diversificaba en dos dimensiones: una más doctrinal, y otra más organizativa y práctica. La doctrinal se refería a la composición interna de un futuro e hipotético Estado Vasco: la CNV, a pesar del creciente peso que había ido otorgando al nivel nacional, estaba dispuesta a aceptar los criterios confederales trazados por Arana. Pero los *aberrianos* querían además que se reconociera el separatismo intravasco, es decir, el derecho de las regiones a separarse de una futura confederación, lo que los comunionistas rechazaban de pleno. En el orden

veinte personas que debía encargarse de elaborar una propuesta de programa y organización con anterioridad a negociación con los *aberrianos*. A pesar del inicio de estas negociaciones, el proceso siguió adelante, dando lugar así al Comité de los Veinte, elegido por los propios lectores de *Euzkadi*. El Comité aceptó que el proceso de reunificación quedara en las manos de los dirigentes de los dos partidos, pero siguió decidido a redactar una ponencia para que se debatiera en la prevista asamblea de reunificación. Así, aprobó, por sólo diez votos a favor, una ponencia en la que se defendía una renovación del nacionalismo vasco, introduciendo el liberalismo, la acofensionalidad y una política pragmática de acercamiento a los partidos republicanos. Finalmente, las Asambleas Regionales convocadas por la dirección comunionista en Vizcaya y Guipúzcoa derrotaron esta ponencia, por lo que no llegó siquiera a ser discutida en la Asamblea de Reunificación celebrada en Vergara. Sin embargo, la ponencia del Comité serviría después como manifiesto fundacional de ANV, constituido por un grupo de comunionistas reformistas insatisfechos con el resultado del proceso de reunificación (De la Granja 1986: 35-46).

³¹ Los *aberrianos*, puristas también en materia lingüística, sólo admitían la escuela iniciada por Sabino Arana, mientras que los comunionistas, más transigentes en este sentido, admitían la pluralidad de escuelas lingüísticas, y en última instancia consideraban que ésta era una cuestión más científica que política (De la Granja 1986: 34).

organizativo, la disputa giraba en torno a los techos competenciales de los respectivos niveles ejecutivos y, más concretamente, al nivel al que correspondía el control político de la prensa. Esta última disputa tenía una consecuencia práctica inmediata: la mayor parte de la prensa se editaba en Bilbao, incluyendo *Euzkadi*, que se presumía se convertiría en diario oficial del partido reunificado. Los *aberrianos* –cuya base, como hemos visto, se concentraba en Vizcaya– defendían que correspondía a la ejecutiva vizcaína o BBB determinar la línea editorial de *Euzkadi*, y del resto de la prensa publicada en Bilbao, mientras que los unionistas creían que la supervisión de al menos *Euskadi* debía ser competencia exclusiva de la ejecutiva nacional o EBB (De la Granja 1986: 34).

En lo que constituyó casi una claudicación total de los unionistas frente a los *aberrianos*, la asamblea de Vergara reafirmó la ideología tradicional de Sabino Arana, así como la mayor parte de los principios que habían caracterizado al nacionalismo durante la Restauración: confesionalismo, acatamiento a la doctrina de la Iglesia, “reintegración foral plena” como máximo objetivo político, principio de organización confederal, etc. En lo relativo a la prensa se llegó finalmente a un compromiso según el cual el control de los periódicos quedaba en manos de las respectivas ejecutivas regionales, lo que suponía que *Euzkadi* quedaba bajo la supervisión directa del BBB, aunque se reconocía al EBB el derecho a intervenir en el nombramiento de los directores de los periódicos a propuesta de las ejecutivas regionales (De la Granja 1986: 49-50). La muestra más palpable de la victoria *aberriana* radicó quizá en la readopción de los estatutos de 1914, los últimos anteriores a la “expulsión” de Luis Arana, como marco básico para el proceso de reorganización del partido. Los *aberrianos* desarticulaban de este modo todas las modificaciones en materia de organización llevadas a cabo por la CNV desde 1916 (como la mayor flexibilidad y autonomía de los cargos públicos y el reforzamiento del nivel nacional del partido). Por el contrario, los unionistas se podían apuntar en su haber dos victorias. En primer lugar, el rechazo de la Asamblea a la

doctrina *aberriana* del separatismo intravasco, aunque se siguió reconociendo el principio confederal tanto para la futura organización de un Estado Vasco, como para la articulación territorial de partido reunificado. Y en segundo lugar, la inclusión de una cláusula que dejaba una puerta abierta al pragmatismo político y a la futura vía estatutaria.³²

La reunificación del PNV en Vergara provocó a su vez una nueva escisión: un sector de los comunionistas partidarios de una revisión doctrinal no estaba dispuesto a aceptar el inmovilismo doctrinal del PNV reunificado. Como resultado se fundaba en Bilbao el 30 de noviembre de 1930 un nuevo partido, ANV³³. Éste no alcanzó nunca un grado de implantación similar siquiera al alcanzado por los *aberrianos* en la década de los veinte, de manera que su presencia no amenazó la hegemonía del PNV en el movimiento nacionalista. Su trascendencia política fue pese a ello mayor de lo que podría deducirse por su nivel de implantación, pues fue el primer partido nacionalista no aranista, y su trayectoria adelantó en buena medida la estrategia política que el PNV adoptaría en la etapa final de la República (De la Granja 1986: 602-603).

La readopción del modelo territorial del partido anterior a 1914 tuvo probablemente consecuencias importantes en el desarrollo estratégico del PNV durante la primera fase de la República. Su estrategia política estuvo entonces dominada por la reivindicación de un Estatuto de autonomía, pero evolucionó de forma bastante notable desde la defensa de un proyecto próximo a

³² Dicha cláusula establecía: “Como norma de actuación y por táctica política, se podrán propugnar como aspiraciones de momento y siempre que supongan algún avance en el camino reivindicador, soluciones concretas congruentes con la aspiración final del Nacionalismo Vasco, bien como resultado de nuevas formas constitucionales de los estados dominantes, bien como reivindicaciones forales o de carácter histórico del Pueblo Vasco” en De Pablo, De la Granja y Mees (1998: 87-89).

³³ En su trayectoria a lo largo de la Segunda República, ANV terminó por rechazar la “restauración foral” como motivo de reivindicación política e incorporó en su lugar el derecho de autodeterminación (De la Granja 1986: 73-83).

su ortodoxia doctrinal y en alianza con fuerzas políticas antidemocráticas, hacia un proyecto más acorde con la realidad política del momento, por la vía de una estrategia más posibilista de acercamiento a los partidos republicanos y de izquierda. El sentido de esta trayectoria no fue probablemente ajeno a la evolución de la organización territorial del partido en ese mismo período. La reunificación de Vergara cesó a todas las autoridades de la CNV y el PNV *aberriano*, procediendo a una reorganización del partido reunificado. Como había ocurrido en los inicios de la Restauración, este proceso fue bastante desigual. Se realizó con relativa rapidez en Vizcaya y Guipúzcoa, y mucho más lentamente en Álava y Navarra, lo que a su vez se tradujo en un retraso en la formación de una Ejecutiva Nacional o EBB, pues de acuerdo con los Estatutos de 1914, readoptados tras la reunificación, el EBB se constituía a partir de las Ejecutivas Regionales. Hasta el 6 de mayo de 1931, por lo tanto, no se constituyó el primer EBB de la República. En cambio, las Ejecutivas vizcaína y guipuzcoana, BBB y GBB, respectivamente, habían sido ya elegidas en diciembre de 1930 y febrero de 1931 (Tápiz 1997: 213; De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 1999: 201-203; 296). Cabe así deducir que en los primeros meses de la República la trayectoria del partido debió determinarse en acción conjunta del GBB y BBB, pero sobre todo de este último.³⁴ Si a esto añadimos que en la primera Ejecutiva vizcaína, y tras la elección de diciembre del año anterior, seguían teniendo un importante peso los antiguos *aberrianos* parece lógico concluir que éstos fueron mucho más determinantes en el primer período republicano que en la

³⁴ Algunas investigaciones confirman este punto. En lo relativo a la prensa, por ejemplo, y a pesar del acuerdo alcanzado en Vergara, parece que al menos hasta 1933 el control efectivo de *Euskadi* estuvo en todo momento en manos de la organización del partido en Vizcaya. La comisión designada por el BBB controlaba el nombramiento de corresponsales, la censura previa diaria, la estructura de las distintas secciones del periódico, e incluso parece que ejercía un cierto control sobre el perfil ideológico del personal de los talleres. Por añadidura, los vizcaínos resolvieron no pocos conflictos internos que por su naturaleza debían haberse remitido al EBB (Tápiz 1997: 257).

trayectoria posterior del partido³⁵. Además, debe recordarse que los primeros meses de la República fueron especialmente intensos desde un punto de vista político; para cuando se constituyó el EBB en mayo de 1931, el movimiento municipalista estaba ya en marcha y la Sociedad de Estudios Vascos (SEV) estaba elaborando el anteproyecto del que, con los añadidos del PNV, se convertiría en el Estatuto de Estella. De haber querido reaccionar el EBB, hubiera tenido que hacerlo frente a una estrategia en marcha.³⁶

Todo el período republicano fue testigo de conflictos que denotaban la persistencia de distintos enfoques por parte de los dirigentes del partido en cada uno de los territorios. Un primer incidente enfrentó a Vizcaya y Navarra en relación a las candidaturas a Cortes Constituyentes para las elecciones de 1931.

³⁵ Efectivamente, la mitad de la organización vizcaína seguía siendo *aberriana*. En las elecciones al BBB, la candidatura de Elías Gallastegui perdió frente a la de Ramón Bikuña, procedente de la Comuñión, por una diferencia de sólo dos votos de los emitidos por los apoderados en la Asamblea (24 votos frente a 26). Si a esto añadimos que otros tres votos fueron para Luis Arana, el resultado global, por tanto, era de una ligera ventaja (27 a 26) *aberriana*. Inicialmente, Bikuña anunció su renuncia al cargo, quizás por la percepción de que no contaba con una mayoría suficiente. La asamblea no aceptó esta renuncia y le proclamó presidente. La fuerza *aberriana* se reflejó en la composición del BBB, pues al menos dos de sus cinco miembros, Eguileor y Robles Aranguiz, habían sido prominentes líderes *aberrianos*, perseguidos por la dictadura y recién llegados del exilio. Por lo demás, el componente *aberriano* de la dirección vizcaína se reforzó durante el bienio 1932-1933 al ser elegido presidente del BBB, una vez más, Luis Arana (Tápiz 1997; De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 1999).

³⁶ Esto es mera especulación por mi parte. Ninguno de los historiadores consultados hace esta deducción causal, que a mí me parece, sin embargo, bastante lógica. Tápiz (1997) y De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz (1999) exponen sencillamente el calendario de la reorganización territorial del partido según hemos reproducido aquí. Por otra parte, estos autores incurren en algunas contradicciones, pues al tiempo que afirman que el EBB no se constituyó hasta mayo de 1931 hacen referencia en otro lugar, y en relación a un pleito sobre *Euskadi* que enfrentó al PNV y ANV, a reuniones del EBB que tuvieron lugar en marzo y en abril. Suponemos que en dichas reuniones participaron, tal y como especulábamos anteriormente, representantes del BBB y el GBB.

En la confección de candidaturas coligadas con tradicionalistas y católicos, la derecha navarra había vetado la presentada por la ejecutiva navarra o NBB de su propio presidente, Manuel Aránzadi, lo que provocó su sustitución por José Antonio Aguirre, vinculado a la organización vizcaína. La doble elección de éste por Navarra y Vizcaya le obligaba a renunciar a una de sus actas, y (quizá bajo presión vizcaína) conservó la navarra, lo que se tradujo en una convocatoria de elecciones parciales en Vizcaya para las que el EBB nombró al vizcaíno y ex *aberriano* Manuel Robles Aránguiz. Esta decisión, según parece, molestó a la organización del partido en Navarra, donde se interpretaba que ellos habían aceptado la candidatura de Aguirre a cambio de que si éste obtenía las dos actas se presentara a Aranzadi por Vizcaya. En una reunión del EBB celebrada en septiembre, Bikuña, a la sazón presidente también del BBB, confirmó la candidatura vizcaína de Robles Aránguiz. En la misma reunión, sin embargo, los representantes de la ejecutiva navarra denunciaron una campaña de desprestigio desarrollada en Navarra contra Aránzadi y dirigida según los denunciantes por la Juventud Vasca de Bilbao y por Ceferino Jemein, que había presidido el PNV *aberriano* en su última etapa. El enfretamiento entre las dos ejecutivas mostraba el latente antagonismo entre las distintas sensibilidades territoriales que convivían en el PNV (De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 1999: 224). Pero el conflicto era importante además por otras dos razones. En primer lugar, Aránzadi había sido el autor del discurso parlamentario que había originado la crisis de 1920 que dio lugar a la escisión de los *aberrianos*; pero en aquella ocasión había conseguido, no una derrota, sino el apoyo explícito de la dirección comunionista, lo que sugiere que en esta primera fase del período republicano los ortodoxos y el aparato vizcaíno disfrutaban de una mayor fuerza en la dirección peneuvista de la que habían tenido en la CNV inmediatamente anterior a la escisión. En segundo lugar, la resolución del conflicto generaría un clima de desconfianza entre la organización peneuvista en Navarra y la dirección central del partido que dominaría el resto del período republicano.

Efectivamente, el desgajamiento de Navarra del proceso estatutario acentuó la preocupación de la dirección central por la implantación del PNV no sólo en Navarra sino también en Álava. En consecuencia, el EBB aprobó la creación de una “Comisión Pro-Nabarra y Araba” a la que se adjuntó una suscripción económica difundida por *Euzkadi*. La Comisión pasaba a depender del EBB sobre el papel, pero por estar situada en Bilbao, por ser la mayor parte de sus miembros vizcaínos y proceder de esta provincia el grueso de la financiación fue el BBB el que ejerció un control *de facto*. La suscripción económica fue un éxito, y con ella la Comisión sufragó actividades propagandísticas a base de mítines y conferencias, trató revitalizar el diario nacionalista de Pamplona *La Voz de Navarra* e intentó crear uno en Vitoria. En el desempeño de esta labor tomaron protagonismo los vizcaínos, lo que de nuevo creó susceptibilidades en la Ejecutiva navarra, que protestó por lo que a su juicio constituía una intromisión en sus competencias.³⁷ Pero en esta ocasión también protestó la dirección alavesa. La Comisión, por su parte, se justificaba con el argumento de que la mayor parte del dinero había sido recaudado en Vizcaya. Como resultado del conflicto, la Comisión cesó sus actividades a partir de finales de julio de 1933 (Ferrer Muñoz 1992: 170; Tápiz 1997: 209; 242-247).

Como había ocurrido bajo la Restauración, las relaciones territoriales se tornaban difíciles. La readopción de los estatutos de 1914, por otra parte, habían devuelto al nivel regional o provincial la posición de preeminencia en la organización del partido. Una posición que nunca había abandonado del todo, ni siquiera con las reformas implementadas por la dirección comunionista en 1916 y 1920. Ahora bien, como ya había ocurrido también antes, la correspondiente debilidad *formal* de la estructura central o nacional del PNV tendió a manifestarse en un dominio *de facto* de Vizcaya sobre el resto de la organización. Si bajo la Restauración

³⁷ Irujo lo expresaba del siguiente modo: “(...) el NBB es poco más que un intermediario [de la Comisión], que recibe de una parte los fondos para remitirlos a Bilbao, y de otras órdenes para su distribución (Tápiz 1997: 246).

había sido Guipúzcoa³⁸ la más recelosa a adoptar una estrategia que en la percepción de sus dirigentes no se adaptaba al contexto local, en la coyuntura republicana fueron las organizaciones de las dos provincias interiores, menos desarrolladas económicamente, donde el nacionalismo era más débil y donde el tradicionalismo más fuerte, las que en mayor medida –en especial Navarra-³⁹ se resistían a incorporarse a una estrategia diseñada desde Vizcaya.

En esta coyuntura y frente a estos conflictos, volvió a plantearse la cuestión organizativa y, como parte de ella, la articulación territorial. Puesto que la readopción de los estatutos de 1914 había sido provisional, desde mayo de 1931 comenzaron a darse pasos para la elaboración de una nueva Organización. En vista de los conflictos territoriales del primer bienio republicano, hubiera cabido esperar modificaciones estatutarias que como en 1920 reflejaran un cierto frente periférico en torno a la organización vizcaína y por consiguiente un reforzamiento de las estructuras nacionales. La coyuntura era, sin embargo, distinta, y la posición de los ortodoxos, al menos en la organización interna, más fuerte que en el período de 1915 a 1920. Por de pronto, Luis Arana había sido repuesto como presidente del BBB en febrero de 1932 y elegido presidente del EBB en abril de ese mismo año,

³⁸ Aunque también en este período la organización guipuzcoana se opuso a la vizcaína en ocasiones. En la preparación de la nueva Organización aprobada en Tolosa en 1933 los guipuzcoanos fueron especialmente combativos en el control de la prensa, en especial la supervisión de *Euskadi*, que había quedado en manos de la ejecutiva vizcaína (Tápiz 1997: 259; 269).

³⁹ El descuelgue de Navarra del proceso estatutario consolidó una estrategia diferenciada por parte de la organización local, por la que se mantuvieron formulaciones como “reintegración foral” o “fueros”, que en las otras tres provincias pasaron a un segundo plano frente a la reivindicación pura del Estatuto. “El lenguaje político basado en una terminología de sesgo fuerista volvía a reflejar la orientación (...) de partir de la singularidad y especificidad navarra para a través de ésta generar un vasquismo que abocara en nacionalismo” (Chueca 1995: 298). Este discurso era una adaptación del peneuvismo navarro al “navarrismo” de las opciones tradicionalistas, que ya se habían apuntado en períodos anteriores, pero que se consolidaron ahora como una de las señas de identidad de la Comunion Tradicionalista en Navarra (Ferrer Muñoz 1992: 113-116).

puesto en el que permanecería hasta abril de 1933, es decir, presidiendo todo el proceso de elaboración de unos nuevos estatutos. Por otra parte, en la mente de los moderados debían estar todavía frescas las consecuencias derivadas de las iniciativas reformistas del período 1916-1920, que se habían saldado con una escisión. Los ortodoxos, en su inmensa mayoría vizcaínos, defendían un modelo confederal que sobre el papel garantizaba la autonomía de los distintos territorios, pero que de hecho permitía un predominio del aparato vizcaíno por otras vías como el control sobre la prensa o iniciativas del tipo la “Comisión Pro-Nabarra y Araba”. Atendiendo a los resultados de la Asamblea de Tolosa, parece que en esta ocasión la periferia no desplegó una línea de ataque, en el sentido de reforzar las estructuras nacionales, sino *defensiva* frente a Vizcaya, en el sentido de hacer de la articulación territorial un modelo confederal real, que garantizara *de facto* la autonomía de los distintos territorios, y no sólo sobre el papel.

Éste es, en resumen, el espíritu que inspiró la nueva Organización aprobada en enero de 1933 en Tolosa. Un primer elemento a destacar del nuevo reglamento, subrayado por distintos autores, era su similitud con un texto constitucional de un Estado (De la Granja 1995a: 111-112) en el que la organización misma del partido se anticipaba a la construcción estatal: “El PNV se reorganiza en régimen de confederación republicana compuesta por regiones y municipios soberanos unidos en pacto confederal” (Art.1 en EAJ-PNV 1985: 149). Lo que se proponía, sin embargo, era un Estado sabiniano que reducía a una mínima expresión el entramado organizativo central o nacional, reforzando en cambio el nivel regional o provincial del partido. La Organización de Tolosa llevaba además esta línea hasta un punto no ensayado hasta entonces, pues el reglamento era particularmente breve, limitándose a regular las instituciones centrales o nacionales del partido, y dejando a cada provincia o región amplias facultades para aprobar en futuras asambleas regionales su propia organización. Siguiendo la lógica estatista que mencionábamos, las organizaciones regionales que debían aprobarse tras Tolosa

venían a cumplir el papel de amplios Estatutos de autonomía en una Confederación (Tápiz 1997: 283). De este modo, en los meses que siguieron a la aprobación de la Organización de Tolosa las Asambleas Regionales se reunieron para aprobar sus respectivas organizaciones. En sus preámbulos, las organizaciones provinciales reflejaron sus respectivas idiosincrasias locales: así, mientras la organización de Vizcaya subrayaba todos los elementos clásicos del aranismo, la de Guipúzcoa era mucho más comedida en este sentido y la de Navarra se limitaba a referirse a Tolosa para todo lo relativo a la doctrina.⁴⁰

En definitiva, la Organización de Tolosa daba muy pocas opciones al nivel nacional del partido. Se reconocía al Consejo Nacional o EBB como “el organismo en el que reside la más alta autoridad delegada de la Asamblea confederal[entiéndase nacional]”(Art. 33), pero ésta última sólo era competente para disponer en cuestiones “de carácter general y resolver cuanto afecte a dos o más Regiones” (Art. 22); las Asambleas municipales y regionales eran soberanas en sus respectivos territorios y en todo aquello que no hubieran cedido a la Nacional o a la Confederal (Art. 12 y 16). Por su parte, los Consejos o Ejecutivos regionales eran reconocidos como las autoridades del partido en su propia región (Art. 30), no supeditadas al EBB en su propio ámbito de actuación. Se componían de un mínimo de cinco miembros designados libremente según “las normas, organización, y reglamentos que las Asambleas Regionales acordaren en el

⁴⁰ Lo cierto es que las diferencias interregionales eran sustanciales. El preámbulo de la Organización Nacional de Tolosa hacía una breve referencia a los elementos clásicos del aranismo y el de Guipúzcoa sólo subrayaba el carácter confesional del partido, mientras que el de Navarra ni siquiera esto. Por contraste, la Organización de Vizcaya de 1933 se declaraba heredera del lema aranista *Jaun-goikua eta Lagi-zarra* y lo explicaba en detalle, enumerando todos sus elementos: exaltación de la religión católica, de la raza vasca y de los derechos históricos de *Euskadi*, entre otros aspectos de un preámbulo doctrinal bastante más extenso e ideologizado, si cabe, que el de Tolosa mismo. No se ha conservado un ejemplar de la organización regional de Álava (EAJ-PNV 1985: 149-156; 207-210; 229-232; 245-254).

ejercicio de su soberanía”⁴¹ (Art.31). Por añadidura, Tolosa asignaba sólo un 10% de las cuotas de los afiliados para la financiación del nivel nacional del partido y de nuevo daba a las regiones libertad para establecer sus cuotas respectivas (Art. 61 y 62; EAJ-PNV 1985: 149-154). La confederalidad no sólo debía traducirse en garantías de autonomía de unas regiones con respecto a otras, sino en la paridad representativa de las provincias en los órganos centrales o nacionales. Ésta en cualquier caso era la tradición del partido con respecto a la ejecutiva nacional o EBB, que se repetía en esta ocasión. En este sentido, el artículo 34 establecía que el EBB estaba formado por doce miembros procedentes a su vez, tres por provincia, de sus respectivas Ejecutivas regionales, lo que conllevaba el mantenimiento del problema de los dobles mandatos al que ya nos hemos referido anteriormente.⁴² En esta ocasión, sin embargo, la paridad representativa no se limitaba al EBB, sino que se trasladaba también a la Asamblea Nacional. Si hasta entonces en la Asamblea Nacional se reunían representantes de todas las Juntas Municipales que desearan enviar apoderados, desde Tolosa ésta se limitaba a 15 apoderados por región o provincia designados por sus respectivas Asambleas Regionales (Art.20). Esto garantizaba la paridad representativa también en el máximo órgano asambleario, estableciendo de este modo una cortapisa reglamentaria al

⁴¹ De hecho, el criterio de selección de los consejeros regionales varió de unas provincias a otras, permitiéndose así una adaptación del partido a los distintos contextos locales. En Guipúzcoa, por ejemplo, se exigía a todos los consejeros o *burukides* el conocimiento del euskera, mientras que en Vizcaya este requisito sólo era imprescindible para el presidente de la Ejecutiva, mientras que en Navarra ni siquiera para éste (Tápiz 1997: 303) Esta pluralidad interregional se repetirá, como veremos, en el proceso de reorganización del PNV durante la transición.

⁴² La Organización de Tolosa dejaba libertad a sus organizaciones regionales para determinar el modo de elección de sus representantes en el EBB, de manera que éstas podían haber obviado el problema de los dobles mandatos. Las Organizaciones Regionales, sin embargo continuaron las prácticas que ya eran tradicionales en el partido y en todos los casos documentados reglamentaron que fueran sus respectivas ejecutivas las que eligieran entre sus miembros los representantes para el EBB.

predominio que hasta entonces Vizcaya gozaba en dichas asambleas (véase Tabla 2.1 a este respecto). El nuevo sistema contribuía a reforzar aún más que la política interna del partido se viera a través de un prisma provincial o regional.⁴³

Hubo, sin embargo, excepciones a este reforzamiento del nivel regional del partido, y en determinados ámbitos se dejó espacio para ambigüedades. En lo relativo a un aspecto tan importante como era la política electoral, por ejemplo, a diferencia de los estatutos de 1914 (que expresamente la reconocían como una competencia regional o provincial), los de Tolosa no hacían mención expresa de a qué nivel, organismo o ejecutiva competía determinar la estrategia electoral del partido. En este sentido, durante la trayectoria republicana del PNV llama la atención la uniformidad en la estrategia electoral desplegada en las cuatro provincias, por lo menos en lo relativo a elecciones a Cortes. En la práctica política se consolidaba que en elecciones generales fuera la dirección nacional quien determinara la estrategia electoral, dejando en manos regionales las elecciones provinciales y municipales.

Una vez aprobada la Organización de Tolosa desde comienzos de 1933, se reunieron las Asambleas Regionales, que entre febrero y marzo de ese mismo año aprobaron sus propias organizaciones y renovaron sus ejecutivas. Lo más significativo en este sentido fue la sustitución de la dirección de Vizcaya, presidida por Luis Arana, por otra de significación menos ortodoxa. Las renovaciones regionales se tradujeron desde abril de 1933 en una renovación del EBB, para cuya presidencia se eligió a Jesús

⁴³ La expansión experimentada por el PNV durante la Segunda República alimentó una progresiva burocratización y profesionalización partidista, que, sin embargo, tuvo lugar también desde el nivel regional y fue especialmente pronunciada en Vizcaya, lo que ésta trató de aprovechar para reforzar su posición en el conjunto del partido. El EBB, por ejemplo, aprovechó sin más la infraestructura departamental vizcaína en beneficio propio, y de entre los secretariados el denominado Secretariado General Vasco, dependiente del BBB, funcionó como organismo burocrático central del partido hasta que se establecieron sus homólogos en las otras tres provincias (Tápiz 1997: 217-236; 310-327).

Doxandabaratz, del *Napar Buru Batzar* o NBB (De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 1999: 241), un no vizcaíno por primera vez en la historia del peneuvismo. Pero ni los estatutos de Tolosa ni la elección de un no vizcaíno pusieron fin a los enfrentamientos territoriales y a lo largo de 1934 y 1935 se sucedieron de nuevo conflictos entre el EBB y el NBB. En mayo de 1934, Doxandabaratz era destituido por la propia ejecutiva navarra como presidente del NBB (y por tanto también del EBB).⁴⁴ La destitución subrayaba la vulnerabilidad con la que el modelo territorial dejaba a la dirección nacional con respecto a las organizaciones regionales o provinciales.⁴⁵ En abril, un renovado NBB solicitó en una Asamblea Regional extraordinaria la expulsión de la Junta Municipal de Tafalla, que había criticado públicamente al NBB por su ya tradicional política de alianzas con otros partidos y por el enfoque “navarrista” que la dirección daba a su actuación política (Chueca 1999: 297). La Asamblea navarra aprobó la expulsión de Tafalla, pero a los pocos días la ejecutiva vizcaína decidió unilateralmente (y a propuesta de Luis Arana) su readmisión, lo que provocó las protestas de los navarros frente al EBB ante lo que consideraban una nueva intromisión vizcaína en lo que entendían era estrictamente ámbito de su competencia. En su protesta, el NBB se remitía a la soberanía de cada provincia,

⁴⁴ El motivo aducido fue el siguiente: en febrero de 1934 el NBB había adoptado el acuerdo de despedir a parte del personal de *La Voz de Navarra* para sanear económicamente el diario. Doxandabaratz, en connivencia con el EBB con quien había acordado ya en mayo de 1933 un plan de viabilidad económica distinto, decidió no cumplir las medidas de ajuste de personal. Cuando el NBB descubrió este plan alternativo lo consideró una injerencia del EBB en sus competencias y destituyó a Doxandabaratz (De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 1999: 273).

⁴⁵ La dependencia de todos los *burukides* de mandatos definidos provincialmente dejaba a la presidencia del partido en manos de la organización regional o provincial de la que fuera originaria el presidente del EBB, como la destitución de Doxandabaratz subraya. A este respecto es subrayable el paralelismo de esta crisis con la que condujo a la escisión de EA en los años ochenta, cuando la organización guipuzcoana, afín a Garaikoetxea, destituyó al guipuzcoano Román Sodupe como presidente del EBB (véase a este respecto el capítulo 6).

refrendada además por los Estatutos de reciente aprobación.⁴⁶ El EBB remitió la cuestión al Tribunal Supremo del Partido, ante lo cual el NBB al completo optó por dimitir (Chueca 1999: 244-247; 290-304). La elección de un nuevo NBB en una Asamblea en minoría puso fin a la crisis, pero todo el devenir de ésta demostraba la tensión, siempre latente, entre distintos proyectos políticos definidos territorialmente y la debilidad que el nivel nacional siguió mostrando, tanto por estatutos como por práctica política, durante la Segunda República (Tápiz 1997: 327). Por contrapartida y de forma compatible con lo anterior, la considerable expansión de afiliación y la creciente burocratización del PNV en este período favorecieron el fortalecimiento de las ejecutivas frente a las instituciones asamblearias.⁴⁷ La Organización de Tolosa vino a reforzar tanto la confederabilidad del partido y sus organizaciones regionales en detrimento de la organización nacional, como las instancias ejecutivas territoriales en detrimento de las asamblearias representativas de la afiliación.⁴⁸

⁴⁶ En el texto de protesta preparado por el NBB el cuarto punto aprobaba “reclamar del EBB el respeto a la soberanía de cada Región representada en su Asamblea, soberanía reflejada admirablemente en nuestra organización confederal” (Chueca 1999: 302).

⁴⁷ No existen series completas, pero parece que coincidiendo con su momento de mayor respaldo electoral, la totalidad de afiliados al PNV habría alcanzado los 26.000 individuos, según cifras de diciembre de 1933, lo que multiplicaba por siete el tope máximo de afiliación alcanzado por el PSOE en las cuatro provincias para ese mismo período. Por provincias, sólo existen datos de afiliación sobre Vizcaya, donde las cifras habrían saltado desde los 3.000 afiliados a finales de diciembre de 1930 a los 14.000 entre 1933 y 1934. La afiliación vizcaína superaba ligeramente el 50% del total (Tápiz 1997: 479-480; De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 1999: 229-230).

⁴⁸ Durante la Segunda República se convocaron y celebraron muy pocas Asambleas nacionales y regionales, y entre ellas fueron excepción las consagradas al debate político, por lo que fueron las ejecutivas regionales y, en menor medida, el EBB, los verdaderos pilotos de la política nacionalista (De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 1999: 240). Por añadidura, las crisis internas de 1934 y 1935 debieron dejar un mal sabor de boca puesto que, según se ha señalado, fue significativa la revisión de la organizaciones regionales que tuvieron lugar en 1935 y que las estructuraron “con una articulación más fuerte,

La expresión última de la pronunciada tendencia provincialista del PNV quedaría plenamente de manifiesto en los distintos posicionamientos de las organizaciones regionales ante la sublevación de julio de 1936. En el que sin duda constituye el mejor y más detallado estudio sobre la postura de los peneuvistas ante la Guerra Civil, De Meer (1992: 71-82) subraya el modo en el que, incluso con anterioridad a la sublevación, la posición individual de los miembros del partido ante la posibilidad de una insurrección militar estuvo mediatizada por la organización provincial de encuadramiento. En este sentido, en conversaciones previas, la actitud de los peneuvistas guipuzcoanos con respecto a la posibilidad de colaborar en una sublevación contra la República parece haber sido más ambivalente que la de la organización vizcaína.⁴⁹ Consecuentemente, una vez iniciada la sublevación, la indeterminación del PNV estuvo condicionada por los comunicados de distinto signo de sus organizaciones provinciales. Entre el 18 y el 22 de julio los dirigentes peneuvistas hicieron hasta seis manifestaciones distintas sobre su posicionamiento ante el levantamiento. En la primera, el mismo 18 de julio, los diputados Manuel Irujo y José María Lasarte manifestaron su adhesión a las instituciones republicanas. Ésta fue rectificada por un comunicado de neutralidad del EBB desautorizando explícitamente a sus diputados que, sin embargo, no llegó nunca a publicarse.⁵⁰ El 19, el BBB emitía su propio comunicado de

medida en buena parte defensiva, debido a las tensiones que agitaron al PNV en el período posterior a *Jagi-jagi* y a la Revolución de Octubre” (Tápiz 1997: 336).

⁴⁹ Las distintas actitudes del PNV se explican por su posición en los respectivos subsistemas de partidos provinciales: “la postura de los nacionalistas estaba matizada por la situación política de cada una de las provincias en las que existía el partido: preponderancia y unidad con las autoridades en Vizcaya; diálogo con la derecha en Guipúzcoa, ante la importancia de los socialistas de izquierda y anarquistas de esta provincia; situación de enfrentamiento con los tradicionalistas en Álava, y situación de franca minoría en Navarra, por su número proporcionalmente pequeño” (De Meer 1992: 81-82).

⁵⁰ En la reunión del EBB que elaboró el comunicado no se encontraban presentes los representantes navarros. Con anterioridad a su publicación el director del diario nacionalista *El Día* de San Sebastián el contenido del

adhesión a la legalidad republicana. Se ha considerado habitualmente a esta última declaración, publicada en *Euzkadi*, como la posición oficial del PNV ante la guerra, pero lo cierto es que las otras tres organizaciones regionales publicaron sus propios comunicados en los siguientes días. La del GBB del 20 de julio, con la opinión en contra de dos de sus dirigentes, confirmaba el apoyo a la República. Dos días después, el comunicado de la ejecutiva alavesa, donde el alzamiento había culminado con éxito para los sublevados, conminaba a sus afiliados a colaborar con las nuevas autoridades, pero justificaba esta posición por el interés de “evitar luchas fratricidas y derramamiento de sangre entre hermanos alaveses” y no en razones ideológicas. Por el contrario, el comunicado del NBB del día 20 no sólo rechazaba apoyar al Gobierno republicano por razones ideológicas, “dada su [la del PNV de Navarra] ideología fervientemente católica y fuerista”, sino que deslegitimaba el comunicado de *Euzkadi* en la medida en la que procedía del BBB y no del EBB, lo que, además, era cierto (De Meer 1992: 83-100). Por supuesto, los comunicados de Álava y Navarra reflejaban fundamentalmente el miedo a la represión, pero las sustanciales diferencias entre ambos subrayan que existían también otro tipo de consideraciones. La preocupación del NBB por cuestionar la declaración del BBB reflejaba también muchos de los recientes conflictos entre las dos organizaciones provinciales. Hasta el mismo estallido de la Guerra Civil, por lo tanto, la coordinación entre las cuatro organizaciones provinciales siguió constituyendo uno de los principales retos del desarrollo interno del PNV.

comunicado a Irujo, quién en vista del inicio de enfrentamientos armados en las calles de la ciudad decidió a título personal que no se publicara el comunicado del EBB. Sólo esta decisión de Irujo impidió que al día siguiente se publicaran simultáneamente comunicados contradictorios sobre la posición del PNV ante la sublevación, el neutral del EBB y el de apoyo a la República del BBB. El contenido específico del comunicado del EBB no se ha conservado (De Meer 1992: 86).

2.5.2. La estrategia política: radicalismo y posibilismo en la II República. La génesis del Estatuto de 1936

Bajo la Segunda República, a la solución programática y estratégica radical del Estatuto de Estella en el primer bienio, le sucedió progresivamente una estrategia política heterodoxa y posibilista que fijó como meta política principal la consecución de un Estatuto negociado con las fuerzas republicanas y de izquierda. Sin embargo, las implicaciones últimas de un sentido pragmático que antepusiera a cualquier otro objetivo político la consecución de un Estatuto tardaron algún tiempo en consolidarse. La estrategia del PNV fue en este sentido dubitativa y en ocasiones incongruente y zigzagueante, en lo que jugó probablemente un papel relevante el desarrollo territorial del partido. Fusi (1979: 58-76) ofrece suficiente evidencia para demostrar la disponibilidad de la izquierda republicana y socialista del primer bienio por una solución autonomista frente a la cual el PNV, hasta 1932, se inclinó por un estatuto clerical, conservador y anticonstitucional, en alianza además con el partido político más marcadamente antisistema del momento, la *Comunión Tradicionalista*.⁵¹ Si el PNV esperaba sacar adelante dicho Estatuto, entonces su estrategia rayaba, en palabras de De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz (1999: 217), en la ingenuidad política. Por lo tanto, no todo fue posibilismo y pragmatismo en la trayectoria republicana del PNV. Si los peneuvistas no llegaron a un entendimiento con la izquierda sobre el proceso autonómico fue principalmente por la enorme distancia que los separaba del gobierno del régimen republicano, que, además, el momento organizativo que vivía el partido tras la reunificación hacía más difícil de salvar, pues ésta no sólo había supuesto una reafirmación doctrinal de los ortodoxos, sino también un reforzamiento del aparato vizcaíno frente a la periferia. La aceptación de las reglas del juego

⁵¹ Durante la Segunda República, las distintas escisiones que había sufrido el carlismo en las décadas previas (la de integristas y mellistas) volvieron a reunificarse en un solo partido político, la *Comunión Tradicionalista Vasco-Navarra*.

republicano y la construcción de una estrategia posibilista y pragmática tardaron algún tiempo en consolidarse.

Las trayectoria peneuvista durante la Segunda República se han analizado ya en detalle en otros trabajos (Fusi 1979; De la Granja 1986, 1991, 1995a, 1995b; De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 1999: 209-282). De ahí que me limitaré ahora a realizar sólo un breve resumen de sus principales hitos, y de los debates historiográficos en torno a ellos, pues este periodo ha sido más estudiado, pero quizá por ello levanta más polémica que los anteriores. La trayectoria peneuvista en el período republicano se inició con el movimiento municipalista liderado por un grupo de alcaldes nacionalistas vizcaínos que con posterioridad se extendió al resto de las provincias. Fue en este movimiento municipalista (al que no se sumaron las capitales dominadas por la alianza republicano-socialista) donde se generó la alianza peneuvista con las fuerzas políticas de la derecha católica y tradicionalista. Los municipios congregados encargaron a la Sociedad de Estudios Vascos (SEV) la redacción de un Estatuto que se completó el 31 de mayo de 1931. La coalición republicano-socialista había iniciado por su parte un proceso paralelo a través de gestoras provinciales constituidas por decreto, en las que además de la coalición gubernamental tomaron parte representantes de ANV. Sin embargo, la izquierda vasca reaccionó inicialmente de forma positiva al Estatuto de la SEV, hasta el punto de que la Federación Socialista Vasco-Navarra reunida en Bilbao el 7 de junio lo aceptó con la inclusión de algunas enmiendas.

El PNV aprobó también el texto de la SEV, pero le añadió cuatro importantes enmiendas: la elevación de dos a diez años del plazo de residencia requerido a los no naturales del País Vasco para el ejercicio de los derechos políticos, la soberanía del pueblo vasco en todo aquello que no estuviera taxativa y voluntariamente cedido a la República española, la regulación del *euskera* en la enseñanza y la reserva al futuro Gobierno vasco de la relaciones con la Iglesia. La inclusión de estas cuatro cláusulas, pero en especial la primera (que todavía denotaba un sesgo marcadamente xenófobo en el modo de entender la democracia por parte del

PNV) y la última (que, como subrayó Prieto, hubiera hecho de las provincias vascas y Navarra “un Gibraltar Vaticano”), ayudaron a cimentar una coalición de los nacionalistas con los tradicionalistas en el futuro inmediato, pero echaron por tierra cualquier posibilidad de que el Estatuto de la SEV contara con el visto bueno de la izquierda vasca, de quien en aquel momento dependía, después de todo, su aprobación en las Cortes. Existen divergencias en la interpretación de la trayectoria inicial del PNV. En unos casos se pone más el énfasis en la escasa disponibilidad del PNV para llegar a un entendimiento con la izquierda; en otros, se subraya el reverso del argumento, el desinterés de la izquierda por alcanzar un acuerdo con los nacionalistas. La primera interpretación parece más convincente. Además de la evidencia que subraya que los socialistas hubieran podido llegar a un acuerdo sobre el estatuto de la SEV, la escasa apertura peneuvista hacia la izquierda era consecuente con el momento organizativo, analizado en la sección anterior, que vivía el PNV. El partido acababa de sellar un acuerdo de reunificación que desde el punto de vista doctrinal había fortalecido a su sector más ortodoxo y radical. Además, el proceso de reorganización más rápido en el corazón vizcaíno, de tradición más radical, que en la periferia, de tradición más posibilista, favoreció la preeminencia inicial de las posturas menos pragmáticas. Una nueva generación de nacionalistas, en términos globales, más aperturistas que la generación anterior, comenzaba a destacar en el partido; pero el reparto de poder organizativo sellado en Vergara seguía favoreciendo las perspectivas más radicales.

El 14 de junio de 1931, como culminación del movimiento municipalista, se celebró una asamblea general de Ayuntamientos de las cuatro provincias donde se aprobó el Estatuto de Estella, basado en el anteproyecto de la SEV, pero con las enmiendas añadidas del PNV. La alianza entre nacionalistas y tradicionalistas se plasmó también en el terreno electoral; en las elecciones a Cortes Constituyentes, celebradas ese mismo mes, el PNV se presentó, excepto en Álava, formando parte de una candidatura conjunta con tradicionalistas y católicos independientes, las

“Candidaturas Vascas defensoras del Estatuto”, que obtuvieron el 57% del voto en las cuatro provincias y quince diputados, seis de ellos peneuvistas. La coalición electoral formó la minoría vasconavarra cuyo mandato expreso era el de presentar el Estatuto de Estella ante el Gobierno central. En cualquier caso, de nada sirvieron los buenos resultados electorales, pues el proceso constituyente que se desarrolló en el último tercio de 1931 convirtió al Estatuto de Estella en inconstitucional antes incluso de que pudiera ser deliberado en las Cortes.

Sin embargo, la oposición manifiesta del Gobierno republicano al Estatuto de Estella no se debió tanto a un rechazo frontal al proceso autonomista en el País Vasco como a la naturaleza del Estatuto consensuado entre nacionalistas y tradicionalistas. Por ello en diciembre de 1931 el Gobierno publicó un decreto detallando los pasos que habría de seguir el proceso estatutario en la provincias vascas y Navarra. Los diputados nacionalistas recibieron la iniciativa positivamente y sólo dos días después votaban a favor de Niceto Alcalá-Zamora como primer presidente de la República, con lo que se desmarcaban por primera vez de sus compañeros tradicionalistas en el grupo parlamentario y emitían un primer signo de aceptación del régimen republicano. En consecuencia con la nueva coyuntura, el movimiento municipalista, como vimos liderado por el PNV, ofreció su colaboración a las gestoras que se habían establecido desde las Diputaciones de acuerdo con el nuevo decreto gubernamental. El resultado fue la creación de una nueva Comisión que con la participación de nacionalistas y la izquierda terminó de elaborar un nuevo anteproyecto de Estatuto en marzo de 1932. Éste, siguiendo el procedimiento establecido en el decreto gubernamental, debía ser aprobado por la asamblea general de Ayuntamientos de las cuatro provincias. En esa asamblea, reunida en junio en Pamplona, la representación de los Ayuntamientos alaveses, guipuzcoanos, y vizcaínos votó abrumadoramente a favor del Estatuto, pero en la representación navarra la opción pro-estatutista fue minoritaria (109 votos a favor frente a 123 en contra), lo que desgajó definitivamente a Navarra

del proceso. Este resultado se produjo como consecuencia de la oposición a un Estatuto único por parte de un sector importante del carlismo y de la izquierda navarra,⁵² pero el PNV lo entendió como una “traición” del carlismo, su principal aliado hasta pocos meses antes.

El descuelgue de Navarra terminó de romper la alianza política entre el PNV y el tradicionalismo, y a medio plazo impulsó al primero a la búsqueda de nuevas alianzas políticas. A corto plazo se abrió de nuevo una brecha adicional entre el nacionalismo vasco y la izquierda española y vasca. En esto confluyeron una serie de factores, pero fundamentalmente un rebrote de la cuestión religiosa. Por parte de la izquierda debió además influir una cierta prevención porque el PNV monopolizara el proceso autonómico; por parte del PNV, la posición todavía fuerte de los ortodoxos, al menos en la estructura interna del partido. A este respecto es importante subrayar de nuevo que Luis Arana volvió a presidir el EBB precisamente de abril de 1932 a abril de 1933. El resultado fue una considerable ralentización del proceso estatutario: hasta agosto de 1933 no se convocó de nuevo a la asamblea de Ayuntamientos vascos, reunida en Vitoria, para ratificar el nuevo Estatuto de las Gestoras, ahora sin Navarra. En la asamblea, 282 Ayuntamientos votaron a favor frente a 234 en contra. Pero en esta ocasión Álava mostró un entusiasmo menor que un año antes, pues de 77 Ayuntamientos, 10 no acudieron a la cita y 26 votaron en contra, un cambio de tendencia en el que probablemente influyó la retirada de Navarra.⁵³ La actitud dubitativa de Álava volvió a

⁵² La izquierda navarra dominaba en las comarcas castellanizadas de la Ribera, en el sur de la provincia, y era más reticente a un Estatuto único que sus homólogas en las otras tres provincias. Por su parte, el tradicionalismo navarro había desarrollado desde la segunda década del siglo, como ya mencionamos, un discurso “navarrista” que durante la Segunda República terminó por convertirse en una importante seña de identidad de la Comunión Tradicionalista en Navarra (Ferrer Muñoz 1992: 113-116).

⁵³ El Estatuto de 1933 era exactamente igual al de 1932 salvo la ausencia de Navarra y las cláusulas añadidas para la potencial incorporación de ésta en el futuro. La creciente oposición al Estatuto en Álava se debió sobretodo a la

manifestarse en el plebiscito autonómico celebrado el 5 de noviembre de 1933, en el que la suma de votos negativos y abstenciones superó los votos afirmativos, lo que contrastaba con el 90% de votos favorables en Guipúzcoa y Vizcaya, donde la actitud favorable parecía indudable a pesar de las prácticas de fraude electoral a las que según parece recurrieron los nacionalistas (Fusi 1979: 132).

La aceleración del proceso autonómico coincidió con la crisis del gobierno republicano-socialista en Madrid, de modo que el plebiscito estatutario -que considerado globalmente había sido un éxito para el PNV- tuvo lugar sólo unos días antes a las elecciones a Cortes Generales. El PNV acudió en solitario a las elecciones y obtuvo el mejor resultado de su historia, consiguiendo doce diputados, el 50% de los elegibles en las cuatro provincias. En Vizcaya y Guipúzcoa, el PNV se consolidó como principal fuerza política. En Álava, a pesar de ser la segunda opción frente a la Comunión Tradicionalista, el resultado fue también el mejor de la historia del partido en ese territorio, con un 29% del voto y, por primera vez, un diputado. Sólo en Navarra los resultados supusieron un retroceso con respecto a comicios anteriores, pues el PNV consiguió sólo un 9% del voto y ningún diputado (De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 1999: 257).

El éxito electoral peneuvista y la llegada del proyecto estatutario a Madrid coincidieron con la formación de una mayoría centro-derechista en la Cortes. Para acabar de complicar las cosas, durante su tramitación parlamentaria la Comunión Tradicionalista solicitó a las Cortes la segregación de Álava del proyecto estatutario con el pretexto de los resultados “dudosos” en esta provincia que ya hemos comentado. La solicitud de los tradicionalistas fue rechazada, pero también lo fue la propuesta del peneuvista Aguirre en el sentido de considerar la validez a todos los efectos del plebiscito de noviembre. El proceso se encontraba en esta pugna cuando estalló la Revolución de octubre que acabó

influencia del diputado carlista Oriol para quien, sin Navarra, la autonomía ya no era conveniente para Álava (De la Granja 1995b: 127).

salpicando al PNV en sus consecuencias por la inhibición que adoptó ELA-STV en el transcurso de los acontecimientos -y que el gobierno interpretó como colaboración pasiva-, así como por la represión generalizada y el reforzamiento de las posiciones centralistas que generaron la revuelta. Por otra parte, la reactivación del proceso estatutario desde el verano de 1933 había precipitado un enfrentamiento entre el semanario *Jagi-jagi* y el BBB que resultó en la expulsión del primero en mayo de 1934,⁵⁴ lo que se añadió a renovados enfrentamientos entre la organización de partido en Navarra, por un lado, y el EBB y la organización vizcaína, por otro. Como consecuencia de todo ello - el inmovilismo del gobierno central y una cierta paralización del PNV debida a sucesivas crisis internas-, entre abril de 1934 y abril de 1936 el Estatuto de las Gestoras hibernó en la Comisión correspondiente de las Cortes. Y dentro de la formación nacionalista crecía la convicción de que el estatuto de autonomía difícilmente prosperaría en una Cortes dominadas por la derecha (De Pablo, Mees, y Rodríguez Ranz 1999: 281).

En este contexto se convocaron para febrero de 1936 las elecciones a Cortes Generales, en las que resultaron vencedoras las candidaturas del Frente Popular. Como en 1933, y a pesar de presiones en direcciones contrarias, el PNV concurrió en solitario a las elecciones. De este modo, y a diferencia del resto de España, donde dominó una competición polarizada entre derechas e izquierdas, la campaña de febrero de 1936 tuvo en las provincias

⁵⁴ *Jagi-jagi* había surgido en septiembre de 1932 asociado a la Federación de *Medigoixales* de Vizcaya como protesta a la ratificación que la dirección del PNV había hecho del Estatuto de las Gestoras a pesar del descuelgue de Navarra. En los primeros meses las relaciones entre *Jagi-jagi* y el BBB habían sido relativamente fluidas, probablemente debido a la significación *aberriana* de la mayoría de los miembros de éste último. Con la renovación de la ejecutiva vizcaína en abril de 1933 aumentaron las diferencias hasta que se decidió la expulsión de éste último. Numerosos nacionalistas asociados al semanario, como Gallastegui, se dieron de baja en el partido, aunque no llegaron a fundar una nueva formación política. El fenómeno de *Jagi-jagi* no fue comparable a *Aberri* ni cuantitativa ni cualitativamente, pero refleja la dificultad que siguió entañando conjugar la ortodoxia radical con una estrategia política posibilista.

vascas una configuración triangular (derecha-PNV-Frente Popular), salvo quizá en Navarra donde la candidatura peneuvista había caído en descrédito. En la campaña, el PNV no se centró sólo en la cuestión autonómica (ya que hubiera implicado subrayar su fracaso en sacar el Estatuto adelante, cuando en 1933 su tramitación había parecido inminente) y tendió a subrayar más que en ocasiones anteriores un programa inspirado en los principios del catolicismo social (Fusi 1979: 126-145; De la Granja 1995b: 128-143). Todo ello no pudo impedir, sin embargo, que los resultados electorales representaran un claro retroceso con respecto a los de 1933. En tres de las cinco circunscripciones en las que el PNV se presentaba, de acuerdo con lo estipulado por la ley electoral, hubo de celebrarse una segunda vuelta, pero ni siquiera esto mejoró –salvo en Guipúzcoa– los resultados de los peneuvistas.⁵⁵ El estancamiento que sufría el proceso estatutario y la fortísima bipolarización electoral en la que tuvieron lugar las elecciones fueron probablemente los factores que en mayor medida contribuyeron a menguar las opciones peneuvistas. La representación nacionalista en Madrid se redujo de 12 a 9 diputados, pero el resultado global de las elecciones fue menos adverso a los objetivos peneuvistas que los resultados electorales. Las Cortes volvían a estar dominadas por una izquierda que en la campaña había mostrado un renovado y marcado perfil autonomista y el PNV reforzó su estrategia posibilista/pragmática hasta un punto que hubiera sido impensable en el primer bienio. El 7 de abril los parlamentarios peneuvistas votaron con el Frente Popular la destitución de Alcalá-Zamora, y el 10 de mayo apoyaron la candidatura de Manuel Azaña como nuevo presidente de la República. Los resultados no se hicieron esperar y el mismo mes de abril se constituía una nueva Comisión de Estatutos de las Cortes, presidida por Prieto y con Aguirre de secretario. La derecha volvió a cuestionar la incorporación de Álava, pero el recurso fue desechado por la Comisión de las Cortes, que reafirmó

⁵⁵ Vizcaya estaba dividida en dos circunscripciones, una para la capital y otra para el resto de la provincia; de ahí que el PNV se presentara en cinco distritos.

así la validez del Estatuto aprobado ya por referéndum. Todo apuntaba a que el PNV y el Frente Popular habían llegado a un entendimiento, pues en las semanas siguientes la Comisión aprobó con rapidez el articulado del proyecto, de modo que a finales de ese mismo mes de junio sólo faltaba por dictaminar la parte referente a Hacienda, en donde surgieron diferencias entre la Comisión y el Gobierno. Pero todo parece indicar que las diferencias no eran insalvables y que el Estatuto se hubiera aprobado sin más demora a la salida de las vacaciones parlamentarias. El alzamiento militar de julio de 1936 situó, como veremos, la negociación del Estatuto en un nuevo contexto.

Un aspecto de especial interés en el desarrollo de esta investigación radica en la relación establecida entre la esfera pública peneuvista, y en particular su sector parlamentario en las Cortes, y el aparato del partido. Durante la Segunda República, la práctica anterior según la cual los individuos de orientación más posibilista ocupaban los cargos de mayor relevancia pública tendió a modificarse. En este sentido, si los principales promotores de la estrategia estatutista, Aguirre e Irujo, formaron parte del grupo parlamentario- durante todo el período, el primero, y desde 1933, el segundo-, también fueron miembros de este grupo prominentes *ex-aberrianos* recién llegados del exilio como Eguileor o Robles Aránguiz. A diferencia de estos últimos, sin embargo, Aguirre e Irujo formaban parte de una nueva generación de líderes surgidos al calor del nuevo régimen, entre los que también cabe destacar José María Leizaola, Telesforo Monzón, Julio Jauregui o Juan Ajuriaguerra. Todos ellos jugarían un papel relevante en la trayectoria futura del nacionalismo vasco y con significaciones a veces muy distintas entre sí, pero todos –a excepción de Ajuriaguerra- tienen en común el haber consolidado su carrera política en el grupo parlamentario nacionalista de las Cortes republicanas. Como señalábamos, Aguirre e Irujo fueron particularmente los diseñadores y pilotos de la estrategia estatutista que desplegó el partido precisamente cuando ésta se hizo más difícil y requería un acuerdo con la izquierda, a la que hasta entonces el peneuvismo había considerado su enemigo

natural. La labor desempeñada por el grupo parlamentario permitió que el PNV evolucionara hacia una aceptación pragmática del sistema democrático, sin cambiar sus principios doctrinales más arraigados, que siguieron siendo básicamente tradicionalistas. Esto implicó una serie de limitaciones en la propia labor parlamentaria (el PNV por lo general, y a diferencia de los grupos catalanistas, se inhibió de los problemas de Estado) y considerables problemas internos. El grupo parlamentario peneuvista fue el blanco principal de las críticas de *Jagi-jagi*, antes y después de la expulsión del semanario. Sin embargo, lo importante es que *se hizo*, lo que denota un peso creciente de los parlamentarios proautonomistas sobre el conjunto de la organización. Un peso creciente que paradójicamente, impidió que Aguirre o Irujo formaran *nunca* parte de los órganos de gobierno del PNV en los años treinta, debido a la incompatibilidad de cargos que siguió vigente a lo largo de todo este período y que se confirmó una vez más en los estatutos de Tolosa.

Existe alguna evidencia que subraya que este sector renovador de los parlamentarios adoptó también tímidas iniciativas de modernización estatutaria en el proceso que llevó a la elaboración de un nuevo reglamento en Tolosa. Aguirre presentó un anteproyecto de organización, conocido como “ponencia de Guecho”, que difería en aspectos importantes del finalmente aprobado en 1933, aunque en su mayor parte referidos más a la articulación territorial del partido que al incremento de la autonomía de la esfera pública del partido. Como la oficial, la “ponencia de Guecho” se fundamentaba en amplias competencias cedidas al nivel provincial, a las que el anteproyecto se refería, sin embargo, con el término de “autonomía” frente al más comprometido de “soberanía” que finalmente se selló en Tolosa. El anteproyecto de Aguirre tampoco empleaba el adjetivo “confederal” para la organización. Por último, el manifiesto político que encabezaba el articulado de Guecho, aunque mantenía el carácter católico, era más breve, no se hacía referencia expresa a la reivindicación foral ni se apoyaba en argumentos históricos. A cambio, la ponencia hacía referencias a la soberanía popular. Irujo,

por su parte, defendió con éxito los artículos más modernizadores de los estatutos de Tolosa, como el relativo a la flexibilización de los requisitos de admisión en el partido, por la que todos los nacidos en el país podían solicitar ingreso en el partido sin necesidad de acreditar la oriundez vasca por sus apellidos, o la admisión de las mujeres como afiliados de pleno derecho. Los *aberrianos* recibieron de mala gana las modificaciones defendida por Irujo, pero transigieron con ellas a cambio de que se mantuviera los acuerdos de Vergara en relación al control de la prensa (EAJ-PNV 1985: 139-155; Tápiz 1997: 269-271)

Ésta es toda la evidencia que existe por parte de este nuevo grupo de líderes para modificar o actualizar el programa y la organización en sus aspectos básicos. Tal vez por la dificultad que implicaban, o tal vez por una consideración táctica por su parte, las iniciativas de reforma fueron bastante modestas. En esto se comportaron de modo similar a los euskalerríacos de los primeros años del partido, que con tal de embarcar a la formación en una vía pragmática sacrificaron a los ortodoxos la mayor parte del programa y organización de la formación. En esta línea de actuación debió pesar en ellos también la experiencia negativa del navarro Aránzadi y de su generación, en los años veinte, cuando al tratar de incorporar su línea posibilista no sólo a la actuación política sino también a la doctrina y organización de la formación nacionalista, por aquel entonces la CNV, habían conseguido hacerla saltar por los aires.

2.5.3. Guerra civil y exilio: el PNV bajo el primer franquismo

La creciente orientación posibilista y la mayor receptividad democrática del PNV en los últimos años de la Segunda República no impidieron que el inicio de la Guerra Civil supusiera el mayor reto político de definición estratégica de todos los que había

enfrentado el partido hasta ese momento.⁵⁶ Las significativas diferencias de los comunicados de las organizaciones provinciales, que ya examinamos en un epígrafe anterior, y la distinta posición de sus líderes al inicio del conflicto son buena muestra de la ambivalencia del partido ante el conflicto. La obtención del Estatuto de autonomía para el País Vasco en octubre de 1936 fue en este sentido un factor determinante de la actitud del partido ante la guerra. Si hasta entonces la posición del PNV podría definirse de colaboración pasiva con la República, desde ese otoño hasta la caída de Bilbao, en junio de 1937, el partido se implicó decididamente en la guerra. Hasta tal punto valoraba el PNV la obtención del Estatuto que la dirección nacionalista aceptó incluso la incorporación de uno de sus miembros, Irujo, al Gobierno Republicano a finales de septiembre de 1936. Este extremo, la implicación directa del PNV en el Gobierno central, hubiera sido impensable sólo un año antes; la decisión del EBB se encontró de hecho con algunas resistencias internas, especialmente de los sectores aranistas más recalcitrantes.⁵⁷ Una segunda vertiente de la confluencia entre el PNV y el Frente Popular fue la formación de un gabinete de concentración para el primer Gobierno autónomo vasco de la historia, en el que además del PNV, que con la *lehendakaritza* y cuatro consejeros detentaba la posición hegemónica, se sentaban por tres consejeros del PSOE, uno de ANV, uno de Izquierda Republicana, uno de Unión Republicana y

⁵⁶ Todos los análisis sobre el papel del PNV en la guerra civil subrayan las fuertes disyuntivas que el inicio de la guerra supuso para los peneuvistas, escindidos entre su conservadurismo social y fuerte catolicismo, por los que se hubieran inclinado a apoyar a los sublevados, y la posibilidad de conseguir un Estatuto de autonomía que finalmente les condujo a mantener una lealtad “formal” a las instituciones republicanas. Para el período de la guerra pueden consultarse especialmente De Meer (1992) y De la Granja (1987, 1990).

⁵⁷ Luis Arana, por ejemplo, se dio de baja del PNV como protesta por el nombramiento de Irujo. Por lo demás, el miedo a disidencias internas era patente en gestos como evitar publicar su nombramiento en *Euzkadi* o la argumentación de que Irujo ingresaba en el gabinete republicano en calidad de representante del Gobierno vasco cuando éste ni siquiera estaba formado (De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 2001: 15-18).

uno del PCE. La elección de Aguirre como primer *lehendakari* no levantó resistencias ni dentro ni fuera del PNV, pues su papel en la consecución del Estatuto era universalmente reconocido.

Un aspecto frecuentemente ignorado de la corta experiencia del Gobierno de Aguirre pero especialmente relevante en este caso, fue la puesta a prueba del modelo organizativo del partido en el contexto de la creación, por vez primera, de un Ejecutivo autonómico. En los altos niveles del partido, la incompatibilidad hasta ese momento había tendido a diferenciar a los cargos internos de la esfera pública constituida fundamentalmente por la representación parlamentaria del PNV en las Cortes. El Gobierno de Aguirre inauguró la experiencia de un EBB enfrentado a una esfera pública con competencias ejecutivas, y ésta dio lugar a importantes conflictos que con toda probabilidad se hubieran agravado de no haber sido por las circunstancias particulares de la guerra. Cuando en enero de 1937, tras un bombardeo de Bilbao, un grupo de milicianos asaltó varias cárceles y asesinó a 224 personas, el EBB solicitó a Aguirre la dimisión del consejero de Gobernación, Telesforo Monzón. La negativa del *lehendakari* abrió una breve crisis entre Gobierno y PNV, por la que Ajuriaguerra, a la sazón presidente del BBB, llegó a dimitir de su cargo por un breve período (De Meer 1992: 278-279). Por su carácter público, éste fue probablemente el conflicto más importante entre partido y Ejecutivo en los nueve meses del primer Gobierno Vasco. Pero la documentación interna a la que han accedido recientemente De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz (2001: 19) subraya que en distintas ocasiones el EBB tuvo que llamar la atención a los consejeros por no acudir a las reuniones semanales con la ejecutiva, o reivindicó el derecho a examinar los decretos gubernamentales antes de su aprobación. Los enfrentamientos no afectaron a la estrategia global del PNV, pero estos precedentes y la conformación diferenciada de Gobierno y Ejecutiva nos permiten especular que éstos no hubieran tardado en surgir de no haber sido por el desarrollo particular de la guerra o de haberse prolongado la experiencia del primer Gobierno vasco.

La estrategia política desplegada durante la guerra por el PNV (Gobierno y partido), antes y después de la caída de Bilbao, constituye quizás el aspecto más espinoso de los análisis historiográficos sobre el período, en particular por lo que se refiere a las relaciones de los peneuvistas con el Gobierno republicano. El ingreso de Irujo en el Gobierno de Madrid y la conformación en Bilbao de un Gobierno de concentración que incluía a todos los partidos del Frente Popular no impidió que las relaciones entre ambos gobiernos estuvieran plagadas de suspicacias y acusaciones mutuas de deslealtad. Por otro lado, el desarrollo de la rendición de las tropas nacionalistas y en particular el polémico “Pacto de Santoña” subrayan que efectivamente el PNV desarrolló una actitud hacia la República fundamentalmente instrumental a la consecución de sus propios objetivos políticos, de modo que tras la caída de Bilbao el partido perdió el último incentivo para su implicación en la guerra y retomó de forma más abierta la actitud ambivalente hacia sus aliados republicanos. En consonancia con esto y perdido el objetivo inmediato del Estatuto, en el período desde la caída de Bilbao hasta el final de la guerra, el PNV acompañó su alejamiento relativo de la República con una radicalización en torno a la cuestión del autogobierno. Con el desmembramiento definitivo del bando republicano, el triunfo franquista y el inicio de la Segunda Guerra Mundial, el PNV orientó sus esfuerzos a potenciar una intervención internacional futura en la que en ningún caso descartaba una solución independentista.

El desarrollo favorable de la contienda mundial hacia los aliados condujo a una reconsideración de esta estrategia política. Desde 1943, fueron de nuevo Irujo y Aguirre los líderes que un mayor esfuerzo pusieron en la reconstrucción de un compromiso con los socios del Gobierno vasco. Esta reorientación acabó plasmándose en el Pacto de Bayona, firmado en 1945 con los partidos que habían constituido el Frente Popular y las fuerzas sindicales representativas del País Vasco. El Pacto de Bayona comprometía al PNV a la actuación concertada con sus aliados republicanos en las tareas de oposición al régimen franquista, y en

él los peneuvistas renunciaban a cualquier reivindicación explícita de autodeterminación, soberanía o independencia (De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 2001: 138). A cambio, los partidos republicanos, y en particular el PSOE, reconocían la legitimidad del Gobierno vasco y acordaban la restauración inmediata, y paralela al establecimiento de un hipotético Gobierno provisional en Madrid, del Estatuto de 1936. Los nuevos compromisos se sellaron con el reingreso de Irujo en el Gobierno republicano en el exilio. El Pacto de Bayona sentó las directrices básicas del conjunto de la estrategia política del PNV a lo largo del franquismo, a la que sus propios protagonistas dieron en denominar la “unión vasca” por el compromiso de acción conjunta de las distintas fuerzas políticas, nacionalistas o no, frente al franquismo y por la restauración del Estatuto de 1936. Como veremos en el capítulo 3, tras el surgimiento de nuevas organizaciones nacionalistas en los años sesenta la estrategia de la “unión vasca” competiría con las propuestas por un “frente *abertzale*” de objetivos mucho más radicales.

Como hasta 1936, la trayectoria organizativa y el diseño estratégico peneuvista bajo la dictadura franquista siguieron girando en tono a una relativa pugna entre los distintos ámbitos orgánicos del partido, aunque probablemente con menor intensidad que en el pasado. En cualquier caso, parece cierto que esta competencia intrapartidista no fue igualmente intensa a lo largo de todo el período franquista, sino que estuvo más marcada en los años cuarenta y cincuenta, para con posterioridad, en los sesenta, dar paso a una dirección más monolítica centrada en el EBB del exilio, con sede en Bayona, en el sur de Francia.⁵⁸ Desde los primeros años setenta, y de forma paulatina y de ningún modo traumática, esta dirección del exilio trasladó su centro de operaciones al interior del País Vasco.⁵⁹

⁵⁸ El relato del desarrollo organizativo del partido bajo el franquismo y hasta la década de los sesenta se fundamenta en Morán (1982), San Sebastián (1984), Jiménez de Aberasturi (1999) y De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz (2001).

⁵⁹ Véase a este respecto el apartado 4.3. de esta tesis en el que se retoma el desarrollo organizativo del PNV en los últimos quince años de la dictadura.

Sin embargo, con anterioridad a este desarrollo, el devenir peneuvista en los primeros años de la dictadura siguió marcado por ciertas fricciones entre sus distintos ámbitos orgánicos. A la ya secular diferenciación institucional entre las esferas públicas e internas del PNV se añadieron en la coyuntura franquista las dificultades comunes a otras formaciones de la oposición antifranquista derivadas de la dispersión geográfica de las elites partidistas y en particular de las difíciles comunicaciones entre los grupos dirigentes del exilio y del interior. En este sentido, bajo el primer período franquista el PNV tendió a articularse en torno a tres centros de poder diferenciados.

En primer lugar, los cargos públicos del partido, especialmente identificados con el Gobierno vasco instalado desde 1945 en París. Además del *lehendakari* Aguirre y los consejeros Javier Landaburu y José María Leizaola, formaban parte de este grupo Irujo, que en la segunda mitad de los años cuarenta ocupó distintas carteras en sucesivos gobiernos republicanos del exilio, o Jáuregui, diputado peneuvista en las últimas Cortes republicanas. Por último destacaba como figura disidente dentro del grupo el también consejero del Gobierno vasco, Monzón, que en razón de estas diferencias dimitiría de su cargo en 1953.⁶⁰ Como vimos, Aguirre e Irujo habían sido en buena medida los responsables de la consecución del Estatuto de 1936 y el grupo, en líneas generales, tenía un cierto sentido de continuidad con el grupo parlamentario en las Cortes de la Segunda República. Inicialmente no fue un grupo homogéneo: los mismos Aguirre e Irujo se enfrentaron por la iniciativa de éste último en los primeros cuarenta en torno a la formación en Londres de un Consejo Nacional Vasco. Sin

⁶⁰ La ruptura de Monzón con el grupo de los cargos públicos y su salida del Gobierno se fundamentó en el abandono de las negociaciones de una solución monárquica en torno a Don Juan, de la que Monzón era partidario. Monzón continuó como afiliado influyente en el PNV. Desde los años sesenta, sin embargo, fue distanciándose todavía más de la dirección por las reticencias de ésta a establecer un frente común con ETA. Monzón fue finalmente expulsado del PNV en 1977 y un año después se erigiría como principal mentor de la coalición *Herri Batasuna* (HB). Volveremos sobre estos desarrollos en el capítulo 3.

embargo, desde la segunda mitad de los cuarenta, y exceptuando el caso de Monzón, los cargos públicos tendieron a articularse como centro de poder autónomo. Fue este grupo de los cargos públicos el gestor del Pacto de Bayona y su planteamiento concomitante de la “unión vasca”. Su especialización radicaba en los niveles internacionales, y las principales fuentes de conflictos con otros grupos en las primeras décadas del franquismo giraron en torno a su marcada vocación europeísta en la que, desde las perspectivas de otros ámbitos, confluían con demasiada frecuencia con formaciones de la oposición antifranquista española que pudieran desvirtuar el sentido de su nacionalismo vasco. Además, Irujo, vista su reiterada lealtad a las instituciones republicanas, fue protagonista de algunos conflictos en los momentos en los que desde otras instancias partidistas y desde otras formaciones políticas se exploraban las posibilidades de una salida monárquica a la dictadura franquista.

Una segunda, reiterativa y quizás más importante fuente de conflicto fue el control de los Servicios Vascos, que en distintas ocasiones enfrentó al Gobierno con los EBBs del interior y el exilio, pero especialmente con el primero dirigido por Ajuriaguerra. Desde una perspectiva novedosa, este conflicto ha sido visto también como uno de los catalizadores de la primitiva escisión/expulsión de EKIN/ETA.⁶¹

⁶¹ Los Servicios Vascos habían sido organizados por José María Lasarte al inicio de la guerra por encargo de Aguirre. Hasta la caída de Bilbao fue una organización secreta cuyo objetivo era mantener una vía de contacto entre los territorios bajo el control del Gobierno vasco y los que se encontraban en manos nacionales. Con posterioridad esta infraestructura se mantuvo como red de espionaje por la que el PNV proporcionaba información a distintas cancillerías a cambio de ayuda económica. Los Servicios siguieron bajo el control del Gobierno durante las primeras décadas del franquismo y fueron motivo de distintos enfrentamientos entre Aguirre y Ajuriaguerra a finales de la década de los cincuenta. Éste último responsabilizaba a los Servicios de socavar la autoridad del EBB del interior, en especial en relación al conflicto que por aquella época enfrentaba a éste último con la organización EGI-EKIN. Este enfrentamiento terminó con la expulsión del partido de los principales disidentes juveniles que un año después fundaron ETA. Los reproches documentados de Ajuriaguerra a Aguirre por no haber impedido que la actuación de los Servicios

La muerte de Aguirre en 1960 precipitaría el declive de los cargos públicos como grupo autónomo. A la crisis de financiación, hasta entonces procedente de las organizaciones del partido en América, hay que unir una coyuntura internacional desfavorable desde los años cincuenta, el declive de los Servicios Vascos, y la propia crisis de liderazgo que devino con la muerte de Aguirre. En los años sesenta, el Gobierno de Leizaola estaría ya enteramente supeditado a las directrices del EBB de Bayona, y en la fase final del franquismo sólo Irujo y, en menor medida, Jáuregui permanecerían como figuras relevantes de lo que había sido este grupo. Sin embargo, y como veremos seguidamente, el declive de los cargos públicos y el Gobierno vasco no implicó una ruptura sino un reforzamiento de la “unión vasca”.

Los otros dos centros de poder partidista, el partido en el interior y el partido en el exilio estuvieron más interrelacionados e identificados entre sí a lo largo de toda la dictadura franquista, y por lo tanto más nítidamente diferenciados del grupo de los cargos públicos. Sin embargo, su respectivo peso relativo en la organización partidista varió a lo largo del período. Si en la segunda mitad de los cuarenta y en los primeros años cincuenta tendió a dominar el EBB del interior, bajo la dirección de Ajuriaguerra, coincidiendo con el abandono temporal de la actividad política de éste último, y hasta comienzos de los setenta, las directrices de la estrategia del partido se marcarían desde el EBB de Bayona.

Desde 1945, Ajuriaguerra había establecido un EBB clandestino en el interior, articulado en torno a las respectivas organizaciones territoriales, por supuesto también clandestinas. La supervivencia de este EBB hasta comienzos de la siguiente década contrasta con las dificultades de otras fuerzas políticas de la oposición antifranquista por restablecer una organización en el interior. Tras el desenlace de la Segunda Guerra Mundial el

cuestionara su autoridad en el interior han subrayado desde una perspectiva novedosa el modo en el que los enfrentamientos entre Gobierno y partido tendieron a favorecer la escisión que a medio plazo derivó en ETA (De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 2001: 63-65, 232-236)

discurso de las organizaciones peneuvistas del exilio, y especialmente del Gobierno vasco anticiparon la caída inminente de la dictadura, lo que contribuyó a generar un clima de entusiasmo en el interior que además pudo apoyarse en los restos del extraordinario entramado organizativo que el PNV había desarrollado bajo la Segunda República. Paralelamente, y también desde 1945, los restos del último EBB republicano, presidido por Doroteo de Ciaurriz, se habían establecido en Bayona. Tras la muerte de este último, Ignacio Unceta o Jesús Solaún sobresaldrían en los próximos años dentro de la dirección. La proximidad de la frontera francesa contribuyó también a la fortaleza de la organización clandestina en este primer período y a una identificación entre dirección en el exilio y el interior mayor que en otros partidos.

No obstante, en los primeros años destacaría el partido en el interior y fundamentalmente Ajuriaguerra. Sobrevivían todavía las últimas figuras “sabinianas” de primera hornada como Ceferino de Jemein, que observaban con desagrado y criticaban el desarrollo de la estrategia política en general y aspectos en particular como la firma del Pacto de Bayona. Por lo demás, los representantes de los *aberrianos* jóvenes como Gallastegui o Eguileor se habían exiliado a Irlanda y estaban totalmente marginados de la dirección. Sólo uno de ellos, Robles Aránguiz, ocupaba un lugar prominente, pero como cabeza de ELA-STV y no en la dirección del partido. El mismo Ajuriaguerra, pese a no proceder de la tradición parlamentaria republicana, y aunque desde el prisma de la clandestinidad a veces vio con reticencias el entusiasta “europeísmo” de Landaburu, Irujo, o Aguirre, centró sus principales disidencias con el Gobierno vasco en el control de recursos, fundamentalmente los Servicios, y no en diferencias ideológicas o doctrinales. Ajuriaguerra fue de hecho uno de los principales defensores de la “unión vasca”. Y si en ocasiones, a diferencia de Irujo, se mostró también favorable al diálogo con los monárquicos fue precisamente por un sentido pragmático por el que tendió a mantener un entendimiento con los socialistas de Prieto cuando éstos se inclinaron temporalmente al entendimiento

con Don Juan. Ajuriaguerra contribuyó así a romper la tendencia institucional anterior según la cual el aparato representaba la ortodoxia sabiniana y los cargos públicos la heterodoxia pragmática que dirigía la táctica partidista en el día a día. Ajuriaguerra y Aguirre se enfrentaron en distintas ocasiones, una de las cuales precipitó la expulsión de EKIN y el nacimiento de ETA. Pero sus enfrentamientos no giraron nunca en torno a cuestiones doctrinales o en relación a aspectos estratégicos básicos, como la necesidad, mientras perviviese el franquismo, de actuar conjuntamente con el resto de las fuerzas democráticas vascas, y en especial con los socialistas, aspecto en el que ambos estuvieron siempre de acuerdo y que de este modo contribuyeron a consolidar como máxima peneuvista hasta el final del franquismo.

Bajo el liderazgo de Ajuriaguerra, y en colaboración con otras fuerzas políticas, la organización del interior consiguió algunos éxitos importantes como las huelgas generales de 1947 y 1951. Las constantes viajes transfronterizos de Ajuriaguerra y otros líderes contribuyeron a una homogeneización de las direcciones del exilio y del interior. El cambio de coyuntura internacional y la intensificación de la represión desde 1951 propiciaron un debilitamiento progresivo de la organización del PNV en el interior que terminó de acentuar el abandono temporal de la política por parte de Ajuriaguerra en 1953. Desde ese año, y hasta 1960 dejó de existir un EBB del interior, y a lo largo de los cincuenta sólo sobrevivieron restos de infraestructura en Vizcaya (BBB) y Guipúzcoa (GBB). Todavía en los años cincuenta Ajuriaguerra volvería a Vizcaya y se integraría en las estructuras del BBB, desde donde protagonizaría la expulsión de los miembros de EGI que un año después fundarían ETA. Pero más allá de estos acontecimientos que obviamente son fundamentales para entender la evolución posterior no sólo del PNV, a lo largo de los cincuenta y sesenta la estrategia política del PNV, es decir, la elaboración de nuevos manifiestos políticos, la coordinación con otras fuerzas políticas, o la supervisión de la labor desempeñada por los cargos públicos, quedaría en manos del EBB de Bayona.

Esta dirección del exilio revalidó los principios inspiradores de la política peneuvista en los dos décadas precedentes, suscribió nuevos acuerdos con sus socios de la oposición democrática española en el seno de la Unión de las Fuerzas Democráticas (UFD) y, aunque estableció distintas rondas de contactos con ETA y otras nuevas organizaciones nacionalistas, evitó los llamamientos a la formación de un “frente *abertzale*”; en su perspectiva predominó el recuerdo de la experiencia de la Segunda República y en particular la ausencia del Pacto de San Sebastián⁶². Bajo la dirección del EBB de Bayona, los contactos con las fuerzas democráticas españolas se ampliaron desde la colaboración principal con los socialistas a la creación de nuevas plataformas con los democristianos y la exploración de la posibilidad de una restauración monárquica. En el interior, desde 1960 y tras siete años de interrupción, logró restablecerse un nuevo EBB dirigido por Ajuriaguerra. Éste, sin embargo, se supeditó totalmente a la dirección del exilio, y el mismo Ajuriaguerra jugaría en los años sesenta un papel secundario desde el punto de vista estratégico, concentrando sus esfuerzos en la recuperación de la presencia organizativa al sur de la frontera francesa. La situación del partido durante los años sesenta fue pues similar a la del final de los cuarenta y principio de los cincuenta, con una fuerte identificación de la dirección partidista del interior y del exilio, pero con un predominio del exilio, lo que muy probablemente contribuyó a proteger el patrimonio estratégico peneuvista de la tendencia general a la radicalización de la política vasca que se inició en dicha década tras el surgimiento de ETA. Sólo a comienzos de los setenta comenzó un proceso de fusión entre ambos EBBs y un desplazamiento de la dirección efectiva del partido hacia el interior. Dicho desplazamiento se acompañó además de una renovación generacional parcial de la dirección del partido. Pero en la medida en la que ésta siguió fundamentalmente procedimientos de cooptación dirigidos por el mismo

⁶² La explicación del desarrollo estratégico de este punto se retoma en el capítulo 3.

Ajuriaguerra, tampoco implicó una ruptura ideológica o estratégica con respecto a la trayectoria inmediatamente anterior. El resultado de la confluencia de todos estos procesos es que el PNV llegó al final de la dictadura con una elite política, si no monolítica, sí más homogénea que en ningún momento anterior de su historia, o de lo que volvería a ser sólo unos años después. La división institucional de funciones en torno al binomio ortodoxia/pragmatismo había tenido todavía algún reflejo en la primera mitad de la dictadura hasta 1960, pero fue perdiendo sentido conforme se agotaban las posibilidades del restablecimiento de una normalidad democrática a corto plazo. La desaparición de la primera generación de “aranistas” y la marginación de los antiguos *aberrianos* de los distintos centros de poder favorecieron también este proceso. Un factor añadido y ventajoso con respecto a otros partidos políticos de la oposición democrática del conjunto de España fue la proximidad geográfica de las direcciones del interior y del exilio, separadas por la barrera psicológica y política de una frontera, pero de hecho cercanas en términos físicos reales, lo que permitió el contacto frecuente entre ambas direcciones. Con su lógica jerárquica, la clandestinidad y la opacidad orgánica hicieron el resto. De este modo, el patrimonio político que se inició con el Pacto de Bayona y que fue refrendado posteriormente en distintos manifiestos llegó a la transición política intacto, a pesar de que las directrices básicas de dicha estrategia se hubieran establecido treinta años atrás y de que el contexto político, y en particular el nacionalista hubiera sufrido un cambio dramático desde el surgimiento de ETA en 1959.

Esta mayor homogeneidad de las elites peneuvistas de la última fase del franquismo no fue aprovechada para implementar reformas organizativas que abordaran la tradicional dualidad institucional o la organización territorial del partido. Como veremos en el capítulo 4, la apertura democrática de la transición y la readopción de este modelo tradicional faccionalista reintrodujeron elementos divisivos en unas elites peneuvistas que en los años sesenta y primera mitad de los setenta habían

demostrado una mayor cohesión que en cualquier período anterior de su historia.

2.6. Conclusiones

En el desarrollo de sus primeros cuarenta años de historia - desde su fundación hasta el inicio de la dictadura franquista-, el PNV tendió primero a configurarse y con posterioridad consolidarse en torno a un modelo de organización faccional. El inicio de dicho modelo radica en dos tipos de confluencia en una misma organización. En una primera vertiente confluieron en el primer PNV un sector tradicionalista procedente del carlismo, de capacidad y talento para elaborar un discurso populista que caló con rapidez en una sociedad (inicialmente vizcaína) en vertiginoso cambio, con un sector liberal fuerista cuya capacidad financiera y prestigio social los tradicionalistas necesitaban para consolidarse como alternativa en un sistema político restringido y elitista como el de la Restauración. En una segunda vertiente confluieron en una misma organización nacionalista corrientes vasquistas y fueristas locales con ciertos elementos en común, pero también con trayectorias y tradiciones diversas.

Esta confluencia en el primer PNV de movimientos y tradiciones reivindicativas con una pluralidad de orígenes dio lugar desde muy pronto a crisis intrapartidistas, especialmente en lo que enfrentaba a tradicionalistas/ortodoxos con liberales/posibilistas. En distintos momentos de sus primeros años el PNV pareció conducirse irremisiblemente a una escisión. Si ésta se evitó en esta primera fase fue principalmente por el recurso de las distintas tendencias enfrentadas a soluciones organizativas de reparto de poder intrapartidista. Estas soluciones institucionales iniciales encauzaron y regularon los conflictos de la primera fase de desarrollo partidista, pero contribuyeron a prefijar los límites y el marco global de futuros conflictos. De este modo, lo que comenzó como un partido en el que confluieron movimientos y tendencias políticas de distinto carácter derivó desde relativamente

pronto en un modelo de organización faccionalista que pese a haber tenido en origen un sentido ideológico, al reproducirse estatutariamente adquirió un carácter institucional añadido. Volviendo al marco analítico de Panebianco (1997) que veíamos en capítulo 1 la formación del PNV desde orígenes sociopolíticos y territoriales plurales generó, en una primera fase, elites partidistas poco cohesionadas y con un alto grado de dispersión sobre el control de los recursos partidistas. Las soluciones institucionales de equilibrio entre estos grupos iniciales tendieron a reproducir esa baja cohesión y alta dispersión en la trayectoria futura de la organización.

Las primeras soluciones organizativas vinieron a regular el conflicto que enfrentaba a tradicionalistas/ortodoxos con liberales/posibilistas. Como vimos en la primera parte de este capítulo, confluyeron en el primer PNV, casi en su fundación misma, dos corrientes políticas diferenciadas, una tradicionalista, y otra liberal conservadora, unidas casi únicamente por su fuerismo radicalizado y por su común exclusión del poder político. Desde su confluencia en 1898, se pusieron de manifiesto su dependencia mutua, pero también las importantes diferencias ideológicas y estratégicas que les separaban. La trayectoria errática del mismo Sabino Arana, con su evolución “españolista”, contribuyó a legitimar opciones estratégicas defendidas por cada uno de estos grupos.⁶³ Sus distintas inclinaciones les hicieron casi desde el comienzo ocupar distintos ámbitos del todavía incipiente partido nacionalista: los liberales, de inclinación posibilista, con más medios y prestigio social, tendieron a ocupar las concejalías del Ayuntamiento de Bilbao; los tradicionalistas, de un nacionalismo más excluyente y radical, tendieron a monopolizar los cargos organizativos de la nueva formación, que después de todo ellos mismos habían fundado. Pero esta especialización no pudo evitar que siguieran teniendo lugar crisis recurrentes entre

⁶³ La evolución “españolista” de Arana contribuyó a ensanchar o aumentar el espectro ideológico en el que se movía el partido, favoreciendo la legitimación futura de distintas facciones ideológicas, pero no fue un condicionante del reparto institucional del poder entre los dos grupos iniciales.

ambos sectores antes y después de la muerte del fundador y líder carismático, Sabino Arana. El conflicto se resolvió con lo que probablemente fue una transacción entre ambos sectores: doctrinalmente se consensó una fórmula política, la “reintegración foral plena”, lo suficientemente ambigua como para que resultara aceptable tanto a radicales tradicionalistas como a moderados liberales. Además, se aceptó de modo explícito como concesión a estos últimos que la actuación del partido tendría lugar “dentro del marco legal vigente”. A cambio, los tradicionalistas radicales plasmaron la mayor parte de su ideario político en el programa peneuvista, y buscaron protegerse desde los primeros estatutos de 1906 creando una incompatibilidad entre cargos públicos e internos del partido que dificultara a los liberales posibilistas el control de la dirección del partido, institucionalizando de este modo lo que había sido un procedimiento informal de las dos corrientes.

Posibilistas y radicales siguieron coexistiendo tras la muerte de Sabino Arana mediante un reparto de papeles partidistas. La primera presidencia nacionalista de la Diputación de Vizcaya en 1917 cayó en manos de Ramón de la Sota, líder principal de los liberales fueristas, y el más prestigioso (y rico) de los industriales adscritos al PNV. Por encima del nivel provincial, de la Sota formó también parte del primer grupo de diputados nacionalistas en el Congreso de los Diputados de Madrid en 1918, al mismo tiempo que Arturo Campion lo hacía en el Senado. Además, el navarro Manuel Aránzadi, líder destacado de las corrientes renovadoras y reformistas del partido anteriores a Primo de Rivera, ocupó un sillón parlamentario ininterrumpidamente desde 1918 hasta 1923, siendo además el único representante nacionalista en las Cortes entre 1920 y 1923. Este predominio de los posibilistas en el sector parlamentario contrasta con la presidencia ininterrumpida desde 1908 hasta 1916 del BBB (y desde 1911 del EBB) de Luis Arana. De todo ello podemos por tanto concluir que la tendencia de posibilistas y radicales a ocupar distintos ámbitos de actuación se mantuvo bajo la Restauración hasta al menos la destitución del hermano de Sabino. Por lo que a

las incompatibilidades se refiere, la creciente orientación moderada de la dirección comunionista entre 1916 y 1920 se tradujo en reformas orientadas a una aplicación más flexible. En cambio, los *aberrianos* las restauraron en sus estatutos de 1922 en los términos más estrictos. Esto subraya la centralidad que ambos grupos otorgaron a las normas estatutarias para definir, expandir o defender –según el caso y situación coyuntural– su esfera de poder dentro de la organización. No cabe la menor duda de que los radicales emplearon a este respecto las incompatibilidades como un mecanismo para filtrar las tendencias reformistas procedentes del sector parlamentario. Por su parte, y como acabamos de subrayar, los posibilistas no se enfrentaron a la organización como algo dado. En el período entre 1916 y 1920 intentaron implementar de hecho cambios organizativos que aumentaran su esfera de influencia, pero el único resultado a corto plazo fue la ruptura, y a medio plazo, la readopción en 1930 de las incompatibilidades en términos más estrictos de los que habían tenido en 1920. Esta experiencia debió pesar, sin duda, en el ánimo de iniciativas reformistas posteriores.

Bajo la Segunda República, el grupo parlamentario peneuvista fue más heterogéneo. Si bien entre sus miembros destacaron algunos de los líderes más renovadores del período, como Aguirre o Irujo, destacados *ex-aberrianos*, como Eguileor o Robles Aranguiz, ocuparon también escaño parlamentario. Sin embargo, considerando el sistema político en su conjunto, la Segunda República fue un período de apertura política que ofrecía posibilidades nuevas a una estrategia posibilista que indudablemente sólo los políticos más aperturistas pudieron aprovechar. Irujo y en particular Aguirre condujeron la negociación estatutaria desde su posición parlamentaria. Y, en la medida en la que su orientación política se correspondía con el ámbito institucional que ambos ocupaban, su actuación acabó dominando la de grupo en su conjunto. El éxito de esta estrategia, aunque algo tardío, debió de revertir en un peso creciente de los parlamentarios sobre el conjunto del partido: pues de este grupo, salvo Ajuriaguerra, surgieron los principales líderes de los

próximos años, los del primer Gobierno vasco, y los del exilio, extendiendo su influencia en algunos casos, como los de Irujo y Jaúregui a la transición de los años setenta. La creciente proyección estratégica de este grupo no se tradujo en una renovación doctrinal u organizativa, a pesar de las tímidas iniciativas que también hemos visto. Hasta el mismo estallido de la Guerra Civil, el gobierno interno del PNV y la conducción de su estrategia política estuvo en manos diferentes. La formación del primer Gobierno vasco puso de manifiesto la potencialidad de nuevos conflictos derivados de la confrontación entre un aparato del partido y una esfera pública con competencias ejecutivas, lo que se prolongó en menor medida durante la primera fase del franquismo. Esta dispersión de las elites peneuvistas sobre el control de los recursos partidistas era consecuencia directa de la incompatibilidad de cargos y vino a sumarse a la que se derivaba de la muy particular organización territorial que a continuación veremos. En cualquier caso, la mayor capacidad desestabilizadora de la incompatibilidad de cargos aún no se había puesto de manifiesto en todo su potencial. En los años ochenta con la puesta en marcha de un Gobierno autonómico vasco, con todos los recursos añadidos que ello conllevaba, la incompatibilidad se tradujo en la consolidación de dos cúpulas enfrentadas donde los juegos de posibilismo y radicalidad en la estrategia se entrelazaron con otra serie de intereses enfrentados.

En la conformación territorial, y atendiendo a los determinantes del modelo originario de Panebianco que examinamos en el capítulo 1, el PNV pese a posibles impresiones en sentido contrario, fue un partido de origen policentrista y la hipótesis de que el PNV consolidara por “penetración territorial” donde un centro estimula y dirige el desarrollo de la periferia, se sostendría sólo parcialmente.⁶⁴ Por el contrario, la tesis de la

⁶⁴ Este argumento del policentrismo territorial quizás resulte más polémico. Tanto el mismo PNV como sus detractores han dado siempre una extraordinaria importancia a la figura de Arana como iniciador del nacionalismo vasco, vinculando por tanto su origen a Vizcaya. Por último la propia historiografía sobre los orígenes del nacionalismo vasco ha tenido un sesgo marcadamente

“difusión territorial” parece más apropiada al menos para Guipúzcoa y Navarra. En Navarra parece más que claro que el momento en el que Arana sienta las bases organizativas de un nuevo partido existen ya elites locales surgidas por “generación espontánea” con elementos en común con el aranismo, pero también con importantes diferencias derivadas de su propio contexto local. Los euskaros navarros y su salto al primer PNV es buena prueba de ello. Por su parte, en Guipúzcoa, aunque no se hubiera desarrollado un fuerismo político como el vizcaíno o el navarro, las posiciones firmes de *Kizkitza* desde fechas muy tempranas para mantener una estrategia política y electoral específica, así como la relativa rapidez de implantación sugieren un fermento local que una colonización “vizcaína” por sí sola no explica. Sólo en Álava la hipótesis de “penetración territorial” parece sostenerse. El condicionamiento de este pluralismo territorial peneuvista sobre el modelo organizativo se vio además reforzado por factores ideológicos, y de forma más específica por la preocupación del primer nacionalismo vasco por legitimarse en la reivindicación fuerista anterior. En este sentido, la misma abolición foral y el fuerismo político al que dio lugar han de considerarse también condicionantes de los primeros pasos del partido tanto en la vertiente doctrinal como en la organizativa. Por su raíz tradicionalista y su conceptualización romántica y esencialista de la nación –fundada en elementos que el discurso político considera preexistentes-, el primer PNV otorgó a la foralidad una posición central en su doctrina, compartida con lengua, raza y religión. La decreciente capacidad legitimadora de éstas dos últimas renovó la centralidad del elemento foral y proporcionó un constante referente organizativo en la dimensión territorial.

Naturalmente, el que el origen territorial del partido fuera policentrista no quiere decir que no fuera problemático. Dado que la consolidación del partido fue particularmente rápida en

vizcaíno. En el estudio de Corcuera (1979) el mismo autor admite que su estudio se centra casi exclusivamente en Vizcaya.

Vizcaya, buena parte de los recursos partidistas se generaron en esta región y se canalizaron desde allí al resto. Los primeros órganos de prensa nacionalista en Guipúzcoa se sostuvieron con contribuciones de lectores vizcaínos y, ya en una fase muy posterior, en los años treinta, la “Comisión Pro-Nabarra y Araba” canalizó importantes sumas de dinero desde Bilbao a las dos provincias del interior. Álava, Guipúzcoa y Navarra constituyeron sin duda la periferia partidista con respecto a Vizcaya. Pero precisamente también porque en la periferia existían ya elites vasquistas que compartían algunas de las percepciones de los nacionalistas vizcaínos, pero no otras, la articulación territorial fue problemática.

A todo ello habría que sumar, como apuntábamos, un modelo de organización territorial heredado de la reivindicación fuerista del XIX, y sólo modificado ligeramente por Arana. En principio, hubiera cabido pensar que dicho modelo, al fundamentarse en la autonomía de las organizaciones provinciales, favorecía a la periferia. La experiencia de los primeros años parecería confirmar este punto: la ortodoxia vizcaína trató de imponer sus propios puntos de vista con respecto a la “Liga Foral Guipuzcoana” o en relación con la inclusión de límites a la política electoral de las organizaciones regionales, como ocurrió en los estatutos de Elgoibar de 1908. Pero la flexibilidad se acabó imponiendo y Guipúzcoa y Navarra desplegaron sus propias estrategias en sus respectivos territorios, que, a diferencia de Vizcaya, pasaban por lo general por coaliciones con candidaturas carlistas o independientes. Fue desde 1915, al comenzar la expansión electoral del partido y acentuarse la necesidad de una estrategia global, cuando comenzaron a surgir problemas y las disputas ideológicas vinculadas al binomio ortodoxia/posibilismo comenzaron también a solaparse con las territoriales. No todos los posibilistas procedían de la periferia, pero en cambio todo el peso de los ortodoxos sí que se asentaba en Vizcaya, de modo y manera que el modelo de organización territorial comenzó a ser objeto de disputas. Una vez desalojado Luis Arana, la renovada dirección de Comunión desarrolló en una primera fase, desde 1917, su primera

campaña autonomista, dejando para una segunda fase, sobre todo con las reformas estatutarias de 1920, la renovación ideológica y la reestructuración territorial. Resulta paradójico que la primera línea de ataque de la periferia fuera precisamente reforzar el centro, pero de haber tenido éxito se hubiera tratado de un centro foralista, fundamentado en la paridad interterritorial, lo que hubiera dejado a los vizcaínos, y por tanto a los ortodoxos, en minoría permanente. Es importante subrayar que fue en esta segunda fase -combinada con un fuerte declive electoral derivado del fracaso de la primera campaña autonomista- y no antes, cuando el partido saltó por los aires, y que de las dos partes resultantes, una, los *aberrianos*, era mayoritaria en Vizcaya (y sobre todo en Bilbao), mientras que la otra, la CNV, era minoritaria en ésta última pero monopolizaba la presencia nacionalista en las otras tres provincias. Es igualmente significativo en este sentido que la principal diferencia entre ambos partidos en su breve trayectoria posterior radicara precisamente en su concepción territorial de un futuro gobierno autonómico (o independiente) del País, así como en sus respectivos modelos de organización territorial.

Desde 1930, y a lo largo de la Segunda República, se desató una segunda fase de disputas entre centro y periferia. A este respecto, los *aberrianos* no sólo condicionaron la reunificación a una pureza doctrinal ortodoxa sino también, y quizás de modo más importante, a una redistribución del reparto territorial del poder. La reunificación supuso así una regresión con respecto a la situación anterior, no de 1920 cuando había comenzado a reorganizarse territorialmente el partido, sino incluso a la de 1914. El condicionamiento *aberriano* de que se retomaran provisionalmente los estatutos de 1914 ha de entenderse en este sentido; pero sobre todo las disputas sobre el control de la prensa, que constituyeron la principal dificultad para la reunificación, terminaron resolviéndose mediante la cesión a la ejecutiva vizcaína o BBB del control sobre *Euzkadi*, del que nunca antes había disfrutado, pues el diario había estado bajo la supervisión del EBB desde el momento de su fundación en 1913. Esto subraya

el modo en el que para cuando se produjo la reunificación de 1930 el sector radical del partido había venido a identificar las organizaciones regionales, y específicamente la vizcaína, como un ámbito orgánico con el que tratar de controlar o restringir desviaciones posibilistas como la del período entre 1916 y 1920. Desde la reunificación de Vergara el PNV volvió a ser un partido provincialista con un desarrollo principal de su nivel regional en detrimento de su organización central o nacional, proporcionando de este modo un procedimiento territorial para la institucionalización de corrientes internas. La Organización de Tolosa de 1933 no hizo sino confirmar esa situación, salvo en pequeñas modificaciones, lo que queda de manifiesto en el hecho de que, desde el punto de vista territorial, Tolosa se asemejaba más en su articulación a lo que había sido el PNV *aberriano*, que a la CNV. En esta coyuntura, la periferia, a diferencia de 1920, desplegó una estrategia defensiva, subrayando la “soberanía regional” que los estatutos refrendaban y tratando de delimitar de este modo las injerencias vizcaínas en sus respectivas estrategias locales. Esto fue particularmente cierto en el caso del PNV navarro, ahora más periférico que nunca, al haber quedado su provincia descolgada del proceso estatutario. Es interesante subrayar que de nuevo sería en Navarra donde el PNV posfranquista se enfrentaría a las primeras dificultades en la articulación territorial, y de nuevo en torno a interpretaciones divergentes de lo que implicaba en la práctica política diaria la “soberanía” de las organizaciones regionales y locales.

La suma de estas dos dimensiones, la territorial y la relativa a las incompatibilidades, configuró al PNV en torno a un modelo de organización faccionalista y en consecuencia de cohesión interna débil. Además, esta debilidad o falta de cohesión no se derivaba de su situación coyuntural en el contexto de los difíciles años republicanos, sino que estaba refrendada o *sellada* reglamentariamente. Constituía por lo tanto una debilidad institucional que las sucesivas crisis no habían logrado superar, sino que por el contrario habían tendido a consolidar en el propio diseño organizativo del partido. Es importante a este respecto

volver a subrayar que tanto el reforzamiento de las incompatibilidades como la “provincialización” del poder partidista no tuvieron lugar en ausencia de iniciativas de reforma organizativa, sino como reacción a éstas. Como hemos argumentado, la larga interrupción de la dictadura franquista, al prescindir de los vehículos tradicionales de decisión partidista, tendió a generar un grupo dirigente más homogéneo que en períodos anteriores, pero con la reanudación democrática de los años setenta el modelo organizativo faccionalista volvió a constituir el marco institucional básico en el que las elites abordaron las nuevas alternativas y dilemas estratégicos planteados por la transición democrática.

CAPÍTULO 3

EL PARTIDO NACIONALISTA VASCO EN LA TRANSICIÓN (I): LAS ESTRATEGIAS

3.1. Introducción

El objetivo de este capítulo es el de examinar la evolución estratégica del Partido Nacionalista Vasco en la transición. Tomaré como punto de partida la muerte de Franco en noviembre de 1975, y como punto final la ratificación por referéndum del Estatuto de Guernica, en octubre de 1979.

Durante este período el discurso y la estrategia política del PNV tendieron a articularse en tres dimensiones o vertientes, dos tradicionales y una nueva. Entre las tradicionales el lugar central siguió estando ocupado por el modelo de autogobierno y la relación del País Vasco con el resto de España. Como en el pasado, estrechamente relacionada con esta dimensión central aunque con connotaciones y consecuencias en otros ámbitos, estaban las opciones de cooperación y consenso, o alternativamente de conflicto, con otras fuerzas políticas. Pero si en épocas anteriores las disyuntivas habían girado en torno a la actuación autónoma de los peneuvistas frente a la colaboración con los partidos políticos “españoles”, ya desde el final del franquismo, y con la consolidación de opciones nacionalistas fuera del control peneuvista, el dilema se centró entre la colaboración

con los aliados tradicionales del antifranquismo (fundamentalmente, el PSOE) o la creación de un “frente exclusivamente nacionalista” con el magma político que con el tiempo se conoció bajo el apelativo general de la izquierda *abertzale*. Formando de algún modo parte de esta dimensión estaba una disyuntiva relativa al proceso de cambio político y común a todos los partidos políticos españoles de la oposición democrática durante los últimos años del franquismo y la transición: la opción entre “reforma” y “ruptura”.

A estas dos dimensiones tradicionales se habría sumado una nueva cuestión inicialmente supeditada a ellas, pero que ya en este período mostró síntomas de adquirir autonomía propia: la actitud hacia la violencia política. Los atentados perpetrados por ETA desde los últimos años del franquismo, y que con la apertura del cambio político lejos de descender aumentaron considerablemente, obligaron al conjunto de los partidos políticos vascos a posicionarse en torno a la legitimidad y justificación de la violencia para la consecución de fines políticos, así como sobre el tipo de soluciones que pusieran fin a la misma. En este sentido, el posicionamiento del PNV se hizo especialmente relevante por proceder dicha violencia de organizaciones también nacionalistas (ETA-m y ETA-pm) cuyos objetivos políticos el propio PNV admitía compartir, al menos parcialmente. Adscritos a esta dimensión estaban también los problemas relativos al orden público en sentido general. Por último, en las tres provincias vascas y Navarra, la negociación y consecución de una amnistía estuvo más relacionada con esta cuestión que en el resto de España, en la medida en la que una parte considerable de los presos políticos procedían de las distintas ramas de ETA y se encontraban convictos por delitos de sangre.

Estas tres dimensiones (modelo de autogobierno, relaciones con otras fuerzas políticas y actitud hacia la violencia) son los ejes analíticos que emplearemos para describir la evolución estratégica del PNV a lo largo de la transición. Adelantando algunas conclusiones cabe afirmar que, en líneas generales, el proceso de cambio político vino acompañado de una radicalización del

partido en las dos primeras y un atemperamiento matizado en la tercera. Efectivamente, y en cuanto al modelo de autogobierno, el partido evolucionó desde el reclamo de un modelo autonómico cuyo referente era el Estatuto de 1936, y en todo caso arropado por una reivindicación nacionalista de inspiración predominantemente “voluntarista”, hacia una reivindicación nacionalista de corte más “esencialista” fundamentada en un modelo de inspiración historicista y foral que, como en el pasado, se empleó en buena medida para esconder desavenencias internas *transversales* (es decir, que dividían “verticalmente” al partido) sobre las aspiraciones últimas del nacionalismo peneuvista.

Por lo que se refiere a sus relaciones con otras fuerzas políticas, el PNV se mantuvo firme bajo el último período franquista en una estrategia conjunta con formaciones políticas de ámbito estatal. En dos vertientes: una principal con el PSOE, su socio y aliado tradicional en el Gobierno vasco, y otra secundaria y circunscrita sobre todo a foros internacionales, con organizaciones democristianas del conjunto de España. Con la apertura del cambio político, sin embargo, la concertación estratégica con los partidos de la oposición democrática se hizo más dubitativa. La colaboración con fuerzas estatales del ámbito de la derecha terminó, y, aunque siguió predominando en una primera fase, la colaboración con el PSOE (revalidada muy especialmente en el Compromiso Autonómico de las elecciones de 1977), desde la apertura de las Cortes Constituyentes, el PNV tendió a actuar de forma mucho más aislada y autónoma de las fuerzas políticas de ámbito estatal, aunque tampoco fructificó en esta segunda fase, pese a tentaciones en sentido contrario, un “frente *abertzale*”. No obstante, fue quizás en relación al modelo de cambio político propiamente dicho donde la radicalización y evolución en cierto modo a contracorriente de los peneuvistas se hizo más evidente: si en torno a la muerte de Franco (inmediatamente antes y después) el PNV estuvo más próximo a posiciones conciliadoras con las elites reformistas del régimen que algunos de sus compañeros de viaje de la oposición democrática en el conjunto de España, como el PSOE, una vez abierto el

proceso constituyente el PNV se situó en posiciones más alejadas de las actitudes de concertación y consenso que el resto de las fuerzas políticas. En sentido contrario a lo que fue la trayectoria de otras fuerzas de la oposición, el PNV evolucionó desde posiciones relativamente abiertas hacia el compromiso y la concertación con otras fuerzas políticas, a posiciones más cerradas; caminó desde posiciones más “pactistas” a posiciones si se quiere más “aislacionistas”. Por añadidura, el PNV tendió a diferenciarse también del resto de los partidos de la oposición democrática española en sus estrategias movilizadoras, aspecto que trataremos en este capítulo y en el 4. Desde la segunda mitad de 1977, el PNV acompañó cada uno de sus ciclos reivindicativos de llamamientos a la movilización empleando como instrumento su extensa base partidista.

Y por lo que hace a la tercera dimensión, las actitudes hacia la violencia política, la estrategia del PNV se caracterizó por un alejamiento, lento y no sin dificultades, de las posiciones de legitimación pasiva que el partido había articulado en los últimos años del franquismo. La evolución del PNV en esta dimensión fue en sentido contrario a las otras dos. Pero quizá por ello, y como veremos en este capítulo, esta dimensión, al menos en el período anterior a la puesta en marcha del Estatuto, mostró un mayor potencial de generar divisiones, fundamentalmente “horizontales” (es decir, entre la cúpula dirigente y la militancia de base), que derivaron en conflictos manifiestamente abiertos. Matizando ligeramente lo anterior, la actitud del partido hacia la violencia siguió siendo extremadamente compleja, ambivalente y en ocasiones abiertamente contradictoria, en especial en su conexión con las reivindicaciones de autogobierno. Por un lado, y frente a las elites centrales y la opinión pública española, el PNV reivindicó las máximas cotas de autogobierno como la mejor, y en última instancia única, solución posible para la violencia política; pero, por otro, y frente a las organizaciones de la izquierda *abertzale* y su propia militancia de base, la dirección peneuvista fue endureciendo su discurso político contra la estrategia violenta de las dos organizaciones de ETA a medida precisamente que esa

misma dirección iba radicalizando su reivindicación política en otros parámetros.

La progresiva radicalización del PNV en la reivindicación del autogobierno y en sus relaciones con el conjunto de partidos de ámbito estatal está en la génesis de la *excepción* peneuvista que identificamos en la introducción de esta tesis. Partiendo de la acción conjunta con otros partidos políticos en la última fase del franquismo y la primera fase de la transición, el PNV evolucionó hacia posiciones de aislamiento político. Cuando el resto de los partidos confluó en la política de pactos a la que se ha denominado *consenso político*, el PNV se inhibió de su participación en ellos. En las conclusiones de este capítulo se examinan algunas de las explicaciones “clásicas” del *consenso político* para el conjunto de España –examinadas brevemente en el capítulo 1- tratando de comprobar su validez para explicar la excepción *peneuvista*. Discuto así en primer lugar el modelo de “acuerdo entre elites” o *elite settlement* desarrollado por Burton y Highley (1987) y aplicado al caso español por Gunther (1992). Y comento en segundo lugar las explicaciones de la memoria histórica a la luz de la evidencia mostrada en este capítulo y de los análisis existentes sobre España y el País Vasco (Aguilar 1996, 1998a, 1998b). La conclusión, tanto para las explicaciones elitistas como para las de memoria histórica, es que la evidencia desde estos paradigmas es ambivalente, y que lo mismo hubiera cabido predecir la participación que la no participación del PNV en el *consenso político*. En las conclusiones adelanto también algunas consideraciones del modelo explicativo de la excepción *peneuvista* en la transición que esta investigación propone y que se desarrollan en el capítulo 4.

3.2. La estrategia (I): el modelo de autogobierno y las relaciones con otras fuerzas políticas

En esta sección describo la evolución estratégica peneuvista respecto a la reivindicación del autogobierno y en sus relaciones

con otros partidos políticos en cuatro bloques. En el primero abordó la posición del partido en los últimos años del franquismo (3.2.1.). Durante este período, la dirección peneuvista renovó sus compromisos de concertación estratégica con el resto de los partidos de la oposición democrática del conjunto de España, pese a presiones desde las nuevas organizaciones nacionalistas para el establecimiento de un “frente *abertzale*”. En el segundo bloque analizó la estrategia del partido desde la muerte de Franco hasta la celebración de las primeras elecciones en junio de 1977 (3.2.2.). Todavía en 1976 el PNV mantuvo las mismas orientaciones estratégicas que en el período anterior e incluso, frente al procedimiento de cambio político, mostró inicialmente un mayor “accidentalismo” que otras fuerzas de la oposición democrática. Pero desde comienzos de 1977 y frente a la negativa del Gobierno de Adolfo Suárez a restaurar las autonomías históricas, el PNV inició una trayectoria errática y comenzó a romper con algunos de los referentes estratégicos que había mantenido hasta ese momento sin dar forma definitiva a una nueva estrategia política. Además, pese a su opción final por la participación, el partido mantuvo ya una actitud muy dubitativa frente a las elecciones de junio de 1977. Tras estas elecciones y hasta el referéndum constitucional de diciembre de 1978, los primeros síntomas de radicalización del partido terminaron de consolidarse (3.2.3.). De este modo, la relación preferente del PNV con su aliado histórico de la clandestinidad, el PSOE, llegó a un brusco final. Y frente al proceso de negociación constitucional el partido rompió definitivamente con los referentes doctrinales que habían mantenido bajo la clandestinidad, y adoptó el foralismo como principio legitimador de su reivindicación nacionalista. Durante la negociación constitucional esta reivindicación foral adoptó significados diferentes desde distintos ámbitos del liderazgo peneuvista, separado orgánicamente desde junio de 1977 entre el Grupo parlamentario de las Cortes y la dirección del aparato del partido. Desde el sector parlamentario se presentó la reivindicación foral como elemento legitimador de una autonomía específica y diferencial para el País Vasco sin cuestionar el

principio de una soberanía única. Desde la dirección del partido, sin embargo, se presentó los “derechos históricos” como reivindicación de una soberanía originaria vasca. En este sentido, la radicalización del PNV estuvo acompañada por una diversificación paralela del mensaje político. Por último, acompañando a la opción por *abstención* en el referéndum constitucional de diciembre de 1978, se pusieron de manifiesto algunos síntomas de falta de sintonía entre la dirección y la base del partido. Para terminar, en el último bloque examinó la estrategia del partido desde la celebración del referéndum constitucional hasta el referéndum estatutario. En este período el partido aprovechó la fuerte irrupción electoral de HB para reforzar su posición en la negociación del Estatuto de Guernica y amenazó al Gobierno central con propugnar una “ruptura” definitiva en el proceso de cambio político. Estos procedimientos sirvieron al PNV para conseguir del segundo Gobierno Suárez el reconocimiento de único interlocutor válido en la fase final de la negociación estatutaria. El período terminó con la celebración en octubre de 1979 del referéndum por el que se aprobó el Estatuto de Guernica, que puso fin a la transición política en el País Vasco.

3.2.1. Antecedentes (1960-1975)

La década de los cincuenta se había fundamentado en el equilibrio entre tres centros de poder partidista: la organización en el interior, el Gobierno vasco instalado en París y la organización del exilio nucleada en torno al EBB de Bayona. Coincidiendo con el alejamiento temporal de la política activa de Juan Ajuriaguerra, y la muerte del *lehendakari* José Antonio Aguirre en 1960, se abrió un período de claro predominio de la organización partidista en el exilio en detrimento tanto del partido en el interior como del propio Gobierno vasco, encabezado ahora por Leizaola. En contraste con épocas anteriores, a lo largo de los sesenta, y hasta comienzos de la siguiente década, el EBB de Bayona se convirtió en el portavoz casi exclusivo de la estrategia política peneuvista,

en cuyas líneas básicas no sólo tomaron parte los *burukides* (miembros del EBB) del exilio como Jesús Solaún e Ignacio Unceta, sino también Manuel Irujo, presidente de la Junta Municipal de París, vinculado al antiguo grupo de los cargos públicos y quizás el principal *cerebro* peneuvista durante los últimos años de la dictadura.

El aspecto más destacable de la estrategia del EBB del exilio estribaba en su continuidad con respecto al período inmediatamente anterior. Esta continuidad contrasta con los importantes cambios que tuvieron lugar durante estos años. Las circunstancias de los años sesenta eran distintas a las de las décadas anteriores fundamentalmente porque conforme avanzaba la década se consolidaba una opción nacionalista ajena al control peneuvista, ETA, con una oferta estratégica alternativa basada en la constitución de un “frente *abertzale*” excluyente de las fuerzas políticas de ámbito estatal, tuvieran éstas presencia en el País Vasco o no. A diferencia de períodos anteriores, la existencia de ETA suponía un polo de competición externa al PNV articulado también desde postulados nacionalistas.

Pese a ello, la línea política del PNV en el tardofranquismo no se modificó. El EBB del exilio revalidó los principios políticos básicos de la “unión vasca” suscritos en el ya lejano Pacto de Bayona de 1945. La “unión vasca” había comprometido al PNV a concertar su estrategia política con sus socios del Gobierno vasco, lo que abarcaba tanto a los foros orientados a la reivindicación del autogobierno en una futura restauración democrática, como a la labor de oposición al régimen en su conjunto. Con esto, la cúpula del PNV perseguía dos objetivos. En primer lugar, la garantía de una idea obsesiva para muchos líderes peneuvistas hasta algún tiempo después de la muerte de Franco: la participación, desde dentro, en el proceso de cambio político que evitara, como había ocurrido durante la Segunda República la marginación relativa del nacionalismo vasco en dicho proceso de cambio, en especial frente a las reivindicaciones catalanas. En este sentido, se evaluaba como un error estratégico fatal, cuya repetición había que evitar a toda costa, la ausencia del PNV del Pacto de San Sebastián firmado en

1930, en vísperas de la proclamación de la República (San Sebastián 1984: 92, 95). En segundo lugar, la necesidad de obtener del resto de las fuerzas políticas su compromiso para el restablecimiento, paralelo al del conjunto de España, de un Gobierno vasco provisional regido por los principios del Estatuto de autonomía de 1936. Ello explica la importancia que el PNV siguió dando al mantenimiento del Gobierno vasco en el exilio: era la principal garantía de un restablecimiento inmediato del autogobierno. Por lo demás, la estrategia articulada en torno a la “unión vasca” apenas hacía concesiones a la tradicional corriente soberanista del PNV, dado que el Pacto de Bayona, en el que se inspiraba, no había mencionado en ningún momento la soberanía o el derecho de autodeterminación, haciendo sólo una breve referencia, una vez restablecida la normalidad democrática, a “los deseos del Pueblo Vasco, que los expresará libremente” (De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 2001: 138).

La renovación estratégica de la “unión vasca” se manifestó en los últimos años del franquismo en distintas vertientes. La primera y principal fue la concertación de una estrategia conjunta con otras fuerzas políticas de la oposición antifranquista. En junio de 1961 se constituía la Unión de Fuerzas Democráticas (UFD) por la que una serie de partidos y sindicatos, entre los que además del PNV y ELA-STV se encontraban también los socios del PNV en el Gobierno vasco, asumían el compromiso expreso con un modelo “rupturista” de transición a la democracia y con el derecho al autogobierno de los pueblos integrantes del Estado, “abriendo para ello cauce a sus aspiraciones autonómicas mediante la libre expresión de su voluntad y disponiendo oportunamente las medidas propias al natural desenvolvimiento de su respectiva personalidad durante la situación provisional”. Pese a tentativas de distinto signo que a continuación veremos, esta línea moderada de la dirección del PNV continuó con el apoyo a nuevas declaraciones de la UDF, efectuadas en 1966 y 1967, por las que los partidos y sindicatos firmantes se ratificaban en los principios establecidos en 1961: un gobierno provisional encargado del tránsito de régimen y una restauración inmediata, en paralelo a

dicho gobierno provisional, de las instituciones de autogobierno regional (De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 2001: 256, 295-300). El corolario lógico de esta línea estratégica fue la participación del partido en las dos principales plataformas que se instituyeron en las postrimerías del franquismo para coordinar la labor de la oposición democrática: la Junta Democrática, formada en julio de 1974. Y, sobre todo, la Plataforma de Convergencia Democrática, promovida por el PSOE y constituida un año después, en junio de 1975 (San Sebastián 1984: 110)¹.

Como había sido habitual en la trayectoria del partido, la estrategia política oficial hubo de hacer frente a críticas internas. Tuvieron en esta ocasión la novedad de que las alternativas a la línea oficial estaban ahora respaldadas por organizaciones nacionalistas externas al PNV, con lo que esto suponía en cuanto a competición externa para el partido y presión sobre la dirección. Las críticas internas y externas se intensificaron en dos momentos: a comienzos de los sesenta, en la estela de la constitución de la UFD, y de nuevo a comienzos de la siguiente década, como consecuencia en buena medida de las intensas movilizaciones que acompañaron al Proceso de Burgos. En ambas ocasiones, la dirección peneuvista respondió con la apertura de conversaciones con otras organizaciones nacionalistas, y principalmente ETA, para establecer algún tipo de estrategia conjunta; pero tanto en un caso como en otro las conversaciones resultaron en fracaso.

La ronda inicial de conversaciones tuvo lugar en mayo de 1962 como consecuencia de presiones desde la organización juvenil EGI y del dirigente histórico Telesforo Monzón. En esta primera ronda, ETA propuso por primera vez la integración de ambos grupos en un Comité Conjunto de las Fuerzas Patrióticas, condicionada, sin embargo, al abandono por parte del PNV de la

¹ El PNV no llegó a integrarse formalmente en la Junta Democrática, pero el EBB permitió a dos sus dirigentes acudir a las reuniones de la Junta a título personal. Al constituirse un año más tarde la Plataforma, fue la propia Junta la que obligó al PNV a escoger entre ambas coordinadoras, optando los peneuvistas por permanecer en esta última, junto al PSOE, su principal aliado desde la Guerra Civil (De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 2001: 322)

estrategia conjunta con las formaciones políticas “españolistas”. Los peneuvistas rechazaron la propuesta. Pero quedó así fijada la disyuntiva fundamental para la próxima década en torno a la contraposición de dos estrategias excluyentes: el “frente *abertzale*” y la “unión vasca”.

Los centenares de detenciones, los sucesivos estados de excepción que siguieron al asesinato del comisario Melitón Manzanos y las fuertes movilizaciones que acompañaron al proceso de Burgos en 1970 volvieron a activar los llamamientos a la formación de un “frente *abertzale*” y a un acuerdo permanente con ETA. Una vez más, las presiones internas fueron articuladas principalmente por EGI y por Monzón. En consecuencia, a comienzos de 1971, y a iniciativa esta vez de ETA, el PNV asistió a una segunda ronda de negociaciones en la que también estaban representadas ELA-STV y otras organizaciones menores. La principal cuestión a debate fue de nuevo la formación de un “frente *abertzale*”, al que una vez más el PNV se opuso, argumentando cuestiones de procedimiento que en cualquier caso revelaban su resistencia a integrarse en una plataforma en la que poco podía influir. Desde entonces y hasta la muerte de Franco, el PNV restringió su colaboración con ETA y organizaciones afines a la solidaridad y el apoyo frente a la represión franquista, y siguió manteniendo las líneas básicas de su estrategia tradicional de la “unión vasca” (Letamendía 1994a: 360).² En una cúpula peneuvista dominada todavía por la organización en el exilio y sin renovar –comenzaría a hacerlo desde finales de ese mismo año–, siguieron dominando los puntos de vista de los que habían vivido la Segunda República, y en particular de Manuel Irujo, para quienes el recuerdo histórico de las dificultades y el extraordinario retraso en la consecución de un Estatuto se sobrepusieron a otras consideraciones. En su percepción, dicho retraso había sido consecuencia principalmente de la política de aislamiento peneuvista en la primera fase de la República. Por último,

² Sobre estas otras vertientes de solidaridad con los procesados por su participación en ETA volveremos en la siguiente sección, en la que se analiza la actitud del PNV hacia la violencia política.

conforme pasaba el tiempo y se presentía el fin de la dictadura -y a pesar de las presiones en sentido contrario-, aumentaba el coste de abandonar una estrategia política en la que el partido había invertido sus últimos 30 años de su trayectoria, desde la firma del “Pacto de Bayona” en 1945.

Hasta tal punto algunos sectores del PNV estaban obsesionados con la idea de quedarse fuera de juego en el proceso del inmediato cambio político, que desde los últimos años de la dictadura comenzaron a jugar otras cartas políticas, además de la opción “rupturista” republicana encarnada en la “unión vasca”. Así, en los últimos años de la dictadura y en los primeros meses de la transición el PNV mostró mayores dosis de pragmatismo que algunos de sus aliados tradicionales, lo que, como veremos, contrasta con su mayor aislamiento político en una segunda fase del proceso de cambio político.

Los peneuvistas tuvieron menos escrúpulos en aprovechar los pocos intersticios que permitía el régimen franquista para hacer oposición desde sus propias instituciones, por lo menos en el nivel municipal y empleando para ello la red de organizaciones secundarias a las que durante la década de los sesenta, como había hecho en el pasado, el partido recurrió para impulsar su reconstitución y reorganización internas. En 1966, la Sociedad de Amigos del País de Pamplona, *tapadera* del PNV en Navarra, presentó tres candidatos por el tercio de entidades para la elección de concejales en el Ayuntamiento; aunque la candidatura fue rechazada por el gobernador civil, la operación se repetiría en 1974, esta vez con éxito, al presentar la misma entidad a Carlos Clavería, que resultó elegido como miembro de Consejo Foral de Navarra, un ente asesor de la Diputación navarra bajo el franquismo (De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 2001: 296). Con toda probabilidad, las estrategias de infiltración empleadas en Pamplona fueron aplicadas también en otras localidades de

Navarra y de las tres provincias vascas, así como en otras instituciones del régimen.³

Desde la segunda mitad de los sesenta, el PNV comenzó además a contemplar seriamente la posibilidad de que la restauración de la democracia en España, y por lo tanto del autogobierno en el País Vasco, pudieran venir de la mano de la vía monárquica. En realidad, en la larga travesía bajo el franquismo el partido nunca había abandonado del todo esta idea y, salvo algunos líderes como Irujo, que era un convencido republicano, la postura predominante era de un cierto “accidentalismo” en torno a la forma de gobierno que habría de tener una futura España democrática. En este sentido, el compromiso del PNV con la “unión vasca” se fundamentaba más en la particular coyuntura en la que había surgido el primer Gobierno Vasco, que en una fuerte vocación republicana por parte de los peneuvistas.⁴ En

³ En abril de 1977 *El Correo Español-El Pueblo Vasco* (24-4-1977: p. 14) informaba de las conversaciones existentes entre el PNV y Manuel Escudero Rueda, procurador por Guipúzcoa en las Cortes franquistas con vistas a la integración de éste en el PNV. El procurador contestaba de forma significativa: “Efectivamente, hubo conversaciones entre el PNV y yo pero son muy antiguas”.

⁴ En un editorial aparecido en el boletín oficial del partido *Alderdi* en marzo de 1957 se afirmaba que “la opción que se haga en España sobre el futuro régimen político no es un hecho determinante. Ni lo es tampoco para ninguna de las organizaciones. Los republicanos tienen naturalmente por válida la opción que el pueblo hizo en 1931” (citado en San Sebastián 1984: 87). De hecho, en la primera mitad del franquismo, la opción monárquica había sido defendida y favorecida, sin mucho éxito, por un líder nacionalista ortodoxo como Monzón. Esta unión entre ortodoxia y defensa de la opción monárquica probablemente no es casualidad. En realidad, parece natural que para el nacionalismo sabiniano cualquier supuesto que pasará por la integración de las provincias vascas y Navarra en España fuera preferible bajo una monarquía, pues, después de todo, esta institución era la que mejor representaba la continuidad desde una situación en la que los territorios históricos, de acuerdo con el imaginario sabiniano, habían sido “soberanos”. Por el contrario, y aunque en los últimos cien años sólo la República había hecho posible el autogobierno -a lo que atendía preferentemente alguien como Irujo, de ahí su convencido republicanismo-, la opción republicana implicaba una ruptura con la legitimidad tradicional que tan importante era para los ortodoxos de inspiración sabiniana como Monzón. Esta última lógica era la que estaba también detrás de la fórmula del “Pacto con la Corona” que el PNV

consecuencia, el EBB del exilio permitió en 1967 a dos representantes del partido, Julio Jáuregui y Francisco Basterrechea, entrevistarse con una delegación presidida por el mismo Don Juan, en la que el PNV condicionó su potencial apoyo a una solución monárquica en exactamente los mismos términos en los que fundamentaba su continuidad en la “unión vasca”: restauración inmediata del Estatuto, establecimiento de un gobierno provisional en el País Vasco en paralelo al del conjunto de España y respeto a la libre expresión de los vascos. La exploración de esta vía monárquica coincidió en el tiempo con una intensificación de la relación del PNV con los partidos democristianos del resto de España: la *Unió Democràtica de Catalunya*, la Democracia Social Cristiana (DSC) de José María Gil Robles y la Unión Demócrata Cristiana de Manuel Giménez Fernández. La intensificación de estas relaciones vino dada por la necesidad de negociar una representación conjunta de los cuatro partidos en la Unión Internacional Demócrata Cristiana tras la formación del Equipo Demócrata Cristiano del Estado Español (EDCEE), pero inauguró una nueva fase de relaciones entre el PNV y la derecha democrática española que se prolongó hasta el período inmediatamente posterior a la muerte de Franco.

Este primer “coqueteo” monárquico de los peneuvistas no tuvo más consecuencias inmediatas; pero fue un precedente significativo de la postura eminentemente pragmática y *accidentalista* que adoptaría el PNV cuando desde finales de 1975 se fue perfilando la posibilidad de una “reforma” conducida por la nueva monarquía restaurada en Juan Carlos I. Con motivo del fallecimiento de Franco, en una nota publicada por el EBB, la línea oficial del PNV todavía propugnaba “la ruptura democrática con amnistía previa (...), elecciones libres, creación de instituciones representativas a nivel de Estado y a nivel de nacionalidades, libertad de partidos políticos y sindicatos libres y efectiva garantía de los derechos humanos”.⁵ Paralelamente, sin

llevó inicialmente a las Cortes Constituyentes, y que tan “obsoleta” pareció al resto de las fuerzas políticas españolas.

⁵ Citado en De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz (2001: 326).

embargo, el principal líder peneuvista, Ajuriaguerra, daba cierto margen de maniobra al gobierno de Arias Navarro: “para poder dar un juicio sobre el gobierno formado habrá que esperar a ver cómo enfoca su actuación”.⁶ Sólo un mes después, en una reunión de la Plataforma de Convergencia Democrática, el PNV se oponía a que se aprobara un comunicado agresivo contra Juan Carlos I, proponiendo en su lugar el envío de una carta al nuevo monarca en favor de la amnistía y de los derechos políticos (De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 2001: 328). Significativamente también, cuando en diciembre de 1976 el conjunto de la oposición democrática formó la Comisión de los Nueve para negociar los términos y el proceso de reforma propugnado por el nuevo Gobierno de Adolfo Suárez, el PNV designó como su representante a Julio Jáuregui, que ya diez años antes había sobresalido como uno de los principales defensores de la estrategia monárquica y que había sido uno de los dos representantes del partido en el encuentro con Don Juan.

3.2.2. Desde la muerte de Franco hasta las elecciones a Cortes Constituyentes (diciembre de 1975-junio de 1977)

La muerte de Franco en noviembre de 1975 abrió enormemente las expectativas de cambio político tanto en las tres provincias vascas y Navarra como en el resto de España. El PNV afrontó dicho proceso de cambio con una dirección parcialmente renovada desde comienzos de la década; pero dado el procedimiento de renovación, en el que, según veremos, predominó la cooptación, seguía fiel a las líneas básicas de actuación política que había seguido el partido desde 1945.⁷ Consecuentemente con esa herencia inmediata, y a diferencia de lo ocurrido en la Segunda República, el PNV se implicó de lleno, y

⁶ Entrevista de Ajuriaguerra a Cambio 16, citado en San Sebastián (1984: 111).

⁷ El proceso y los procedimientos de reorganización partidista durante la transición se examinan en el capítulo 4.

desde sus inicios, en la transición con objeto de influir en los acontecimientos y participar de forma directa en la gestión de la “cuestión vasca”, que estaba adquiriendo un protagonismo inusitado en la política española. En coherencia con dicha línea, el PNV priorizó, por lo menos hasta 1978, la colaboración y negociación con sus aliados políticos tradicionales, principalmente el PSOE, y mantuvo también, aunque por menos tiempo, una línea de comunicación con las formaciones democristianas que en la nueva coyuntura política fueron cristalizando tanto en el País Vasco como en el resto del España. Sin embargo, y más allá de las incertidumbres inherentes a todo proceso de cambio político, tuvo que enfrentarse a una situación nueva que no había contemplado en los ya lejanos años cuarenta: la articulación de (y por tanto la competición con) formaciones políticas nacionalistas vascas fuera de su control orgánico y ligadas a los posicionamientos radicales de las distintas ETAs, todo ello en un clima político en el que, al menos por lo que se refiere al País Vasco, la polarización y la radicalización política que habían caracterizado los últimos años de la dictadura, lejos de descender, mostraron una tendencia al aumento. Un reto adicional que se fue articulando también a lo largo de 1976 estribaba en las movilizaciones para la reivindicación del autogobierno, ligadas a instituciones no partidistas como el denominado Grupo de Alcaldes⁸ o las Gestoras Pro-amnistía y catalizadoras de estrategias reivindicativas que de forma creciente amenazaban con restar protagonismo a los partidos de la oposición como vehículos legítimos de las demandas políticas que comenzaban a surgir en la nueva situación de apertura. La actitud del PNV evolucionaría desde los discursos

⁸ El Grupo de Alcaldes se instituyó en febrero de 1976 a iniciativa del alcalde de Vergara, José Luis Elcoro que a lo largo de 1976 se convirtió en el centro de un importante movimiento reivindicativo de la reintegración foral, del Estatuto de autonomía y de la amnistía. A lo largo de 1976 y hasta por lo menos mediados de 1977, el Grupo de Alcaldes y en particular Elcoro actuaron como interlocutores con el Gobierno en relación a la orientación a las medidas políticas con respecto al País Vasco. El Grupo de Alcaldes encabezó distintas iniciativas movilizadoras como la concentración de Echarri-Aranaz en enero de 1977, y sólo empezó a perder protagonismo desde el primer semestre de ese mismo año.

de deslegitimación de dichas estrategias movilizadoras a una competición directa con ellas desde 1977.

A lo largo de 1976, la actuación del partido estuvo todavía dominada por la prudencia, la moderación y la coordinación con el resto de las fuerzas políticas de la oposición democrática española. Sólo en lo relativo a la futura incorporación de Navarra a la autonomía vasca, el PNV mostró posturas más inflexibles que pudieran anunciar una modificación estratégica. Por lo demás, las últimas semanas de 1975 y todo 1976 fueron un período de continuidad. Frente a la subida al trono de Juan Carlos I y la confirmación de Arias Navarro como presidente, el PNV mantuvo la reivindicación de la “ruptura democrática”, pero dentro de una estrategia consensuada en el seno de la Plataforma de Convergencia Democrática, cuya actitud global frente a la nueva monarquía, como acabamos de ver, contribuyó a moderar. Todos sus frentes de actuación en este primer período iban a seguir esta tónica.

Sin embargo, el frente de la derecha democrática española, abierto en los últimos años de la dictadura, pronto se agotaría. El EDCEE convocó unas primeras jornadas de trabajo pocas semanas después de la muerte del dictador, en enero de 1976, en las que, como miembro integrante, participó el PNV. La colaboración activa con los democristianos del resto de España se mantuvo por lo menos hasta finales de ese mismo año, cuando representantes del grupo, entre ellos Ajuriaguerra, se entrevistaron con Suárez para debatir su actitud conjunta frente a la Ley para la Reforma Política (LRP). Por lo demás, la conexión con el EDCEE, vehículo de participación del PNV en la Internacional Democristiana, siguió siendo importante por constituir una de las principales ventanas del partido al contexto internacional, así como por la ayuda financiera que pudiera llegar a través de esta vía. Por todo ello, los peneuvistas mantuvieron su integración formal en éste durante los años siguientes, aunque prefirieron abstenerse de plataformas electorales conjuntas en los primeros comicios de 1977. El fracaso de las opciones democristianas españolas en dichos comicios, especialmente la DSC de José María Gil Robles,

cercenó la posibilidad de seguir empleando el EDCEE como vehículo principal para la participación del PNV en la política española.

El segundo frente, la colaboración política con la izquierda estatal, el PSOE y el PCE, daría mayores frutos a largo plazo. En marzo de 1976, la Plataforma y la Junta convergían en un organismo unitario de oposición, la Coordinadora Democrática (la “Platajunta”). En junio de 1976, los cuatro integrantes vascos del nuevo organismo, el PSOE, el PCE, el Partido Carlista y el PNV, celebraron un acto conjunto en el que los peneuvistas aprovecharon para, a través de uno de sus nuevos líderes y miembro del EBB del interior desde 1970, Xabier Arzalluz, anunciar a sus bases y simpatizantes potenciales las líneas maestras de actuación del partido en el proceso político que se avecinaba y cuyo rasgo principal seguía siendo el posibilismo político y la continuidad con la línea política madurada bajo la dictadura. En este primer mitin, Arzalluz hacía especial hincapié en la ausencia del nacionalismo vasco en el Pacto de San Sebastián de 1930 subrayando que “las consecuencias de esta inhibición fue que los catalanes tuvieron su Estatuto autonómico el año 32 y nosotros tuvimos que arrastrarnos por todas las instancias de la derecha y de la izquierda. (...) La política hay que hacerla allí donde se cuece”. Además, Arzalluz, volvía a insistir en los parámetros de la “unión vasca” proponiendo “un pacto entre las fuerzas políticas, sindicales, culturales, empresariales, etc., de todo lo que hay de vivo en este país”, condicionada por lo demás “al olvido de la táctica del todo o nada” (citado en Letamendía 1994a: 437-438).

El PNV, con la colaboración del PSOE, hizo un último intento de generar el pacto global al que se había referido Arzalluz en su discurso con objeto de incorporar a las nuevas fuerzas políticas *abertzales*. El instrumento para dicho pacto iba a ser un ensayo de ampliación del Gobierno, o más concretamente, de su Consejo

Delegado en el País Vasco.⁹ Sin embargo, la cuestión de la incorporación de Navarra suscitó algunas controversias entre los dos socios de la clandestinidad. Además, en este conflicto el PNV se desmarcó por primera vez de lo que había sido su referente doctrinal bajo la dictadura: el Estatuto de 1936. Según reconocía Arzalluz en noviembre, las conversaciones para la ampliación “siguen su curso, aunque tienen una serie de dificultades muy serias. Concretamente, uno de los problemas más delicados es el problema de Navarra. Nosotros sostenemos que Navarra forma parte de Euskadi, aunque no formase parte de aquella *Euskadi* estatutaria” (citado en Letamendía 1994a: 462). Del mismo modo, el PNV se enfrentó al PSOE y el PCE con respecto al nombre que debía recibir este organismo conjunto, controversia esta última sólo relevante en el orden de lo simbólico, pero premonitoria de algunas de las disputas que dominarían la vida política vasca en los años siguientes.¹⁰

La ampliación del Consejo Delegado -y la inclusión por tanto de las nuevas formaciones nacionalistas- no llegó, de hecho, a tener lugar nunca; pero no tanto por las desavenencias entre los partidos como por la aceleración del proceso de cambio tras el nombramiento de Suárez como presidente del Gobierno en julio y, sobre todo, tras la presentación de la LRP el 10 septiembre. El carácter más o menos inesperado del cambio de gobierno, así como de su programa reformista, obligó a PNV, PSOE y PCE a emplear las plataformas ya existentes para participar en el cambio político que el segundo Gobierno de la Monarquía planteaba.

⁹ En diciembre de ese mismo año, Arzalluz reconstruía retrospectivamente en una entrevista dicho intento: “el Consejo Delegado del Gobierno Vasco se retiró para constituir una representación más amplia, puesto que no ignoraba que al margen de las fuerzas políticas históricas había fuerzas nuevas en *Euskadi*” (*Punto y Hora*, 1-15 de diciembre de 1976; citado en Letamendía 1994a: 462).

¹⁰ El PNV aceptó finalmente la posibilidad de que el Consejo no incluyera a Navarra, pero las controversias continuaron en torno a la denominación del organismo. Mientras el PSOE y el PCE defendían la denominación de “Consejo Nacional” para el nuevo organismo, el PNV, por restringirse éste a las tres provincias vascas y excluir Navarra, defendía la denominación de “Consejo Federal” (Letamendía 1994a: 462).

El PNV comenzó aprovechando su integración en el EDCEE para participar en las primeras conversaciones preliminares con Suárez, una vez las Cortes franquistas habían aprobado ya la LRP. La posición del PNV frente a ésta y el referéndum que el Gobierno convocó para su aprobación final no se diferenció significativamente de la de otras fuerzas. Como el resto de los partidos más relevantes de la oposición democrática, el PNV defendió la abstención en el referéndum, fundamentando su posición en el origen no democrático de la LRP: “esta Ley de Reforma otorgada no ha sido el fruto de una negociación con partidos de la oposición democrática, sino una decisión tomada unilateralmente”. Pero, también como el resto, su posición no fue excesivamente militante y reconocía al proyecto ciertas bondades: “es preciso señalar que con esta Ley las Cortes se han visto obligadas a reconocer en este proyecto dos exigencias fundamentales, a saber, el corte con el pasado mediante la convocatoria de elecciones y el sufragio directo y secreto”¹¹ Esta actitud, previa al referéndum, reflejaba una predisposición positiva del partido hacia un cambio de estrategia de la “ruptura” a la “reforma” si los resultados de la convocatoria daban un apoyo mayoritario al programa de cambio propuesto por el Gobierno de Suárez.¹²

Efectivamente, el referéndum, que tuvo lugar el 15 de diciembre de 1976, reveló un apoyo mayoritario al proyecto reformista del Gobierno. Pero el resultado mostró también que dicho apoyo era menor en el País Vasco que en el resto de España. En el conjunto de España, la participación fue de un 77,4 %, similar a la de Álava y Navarra, (un 76,3% y un 73,6% respectivamente), pero muy superior a la de Vizcaya (con una participación de un 53,2% y sólo un 48,3% de votos positivos sobre el censo), o a la de Guipúzcoa (con un 45% de participación

¹¹ Comunicado del EBB publicado en *Euzkadi*, 29-11-1976.

¹² Retrospectivamente Mitzel Unzueta, senador peneuvista en las Cortes Constituyentes, definía del siguiente modo la actitud del PNV frente a la LRP: “En esa situación [la LRP] se propugnó una posición de abstencionismo respetuoso con lo que cada uno quisiera hacer” (Ugarte 1998: 185)

y un 41,1% de votos positivos), lo que expresaba un cierto “déficit” de legitimidad del proyecto reformista que no debió pasar desapercibido a los dirigentes peneuvistas, y en especial a los de estas dos provincias.

Tabla 3.1. Resultados del referéndum de la Ley para la Reforma Política en el País Vasco y Navarra (en porcentajes sobre el censo)

Ámbito territorial	Álava	Guipúzcoa	Vizcaya	Navarra	España
Sí	70,1	41,1	48,3	68,3	73,2
No	2,1	1,2	2,0	2,1	1,2
Blanco	3,9	2,4	2,7	2,9	2,3
Participación	76,3	44,9	53,2	73,6	77,4

Fuente: Linz (1986: 179)

La respuesta conjunta de la oposición democrática al resultado del referéndum y al consiguiente fortalecimiento de la posición gubernamental fue el establecimiento de un grupo negociador, la Comisión de los Nueve, integrada por los representantes de los diversos grupos de la oposición y que sustituyó a la Platajunta con el objeto de negociar con el Gobierno el proceso de democratización. El representante de la oposición vasca fue el miembro del PNV Julio Jáuregui, el mismo que en la fase final del franquismo había defendido la posibilidad de una opción monárquica para el cambio político y que con tal objeto había acudido a las negociaciones del partido con Don Juan.¹³ En enero

¹³ En la Comisión de los Nueve, Jáuregui no representaba exclusivamente al PNV, sino a seis fuerzas políticas vascas, algunas de ellas con un ámbito de actuación restringido exclusivamente a las provincias vascas y a Navarra, y otras federadas en organizaciones estatales. Los cinco partidos que, además del PNV, dieron su representación a Jáuregui fueron Acción Nacionalista Vasca (ANV), Comité Central de Socialistas de *Euskadi* (que unos meses después, en marzo de 1977, se constituiría como el Partido Socialista de *Euskadi*, PSE-PSOE), la filial vasca del Partido Socialista Popular (PSP) de Enrique Tierno Galván, la Democracia Cristiana Vasca (DCV) y el Partido Comunista de *Euskadi*, federado en el PCE (*El Correo Español- El Pueblo Vasco* 6-1-1977: p.11).

del nuevo año, la Comisión se reunió con Suárez por primera vez con objeto de negociar siete condiciones que la oposición consideraba indispensables para su participación en las elecciones. Además de la legalización de los partidos políticos, la negociación en torno a la ley electoral, el reconocimiento y garantía de las libertades sindicales, la disolución del Movimiento y la imparcialidad y uso equitativo de los medios de comunicación propiedad del Estado, para el PNV había dos condiciones especialmente relevantes: la concesión de una amnistía lo más amplia posible y el reconocimiento del carácter “multinacional y multirregional” del Estado, que, según exigía la Comisión, debía plasmarse en el restablecimiento de los Estatutos de Cataluña, País Vasco y Galicia, o al menos en la creación de órganos de poder ejecutivo que garantizaran la concesión de una autonomía plena, como habían contemplado las reivindicaciones del PNV desde 1945.¹⁴

Para el conjunto de la oposición democrática, incluyendo al PNV, este paso significaba una modificación sustancial de la estrategia mantenida hasta entonces. El resultado del referéndum había supuesto un espaldarazo definitivo al proyecto reformista de Suárez. La oposición democrática, por su parte, reconocía implícitamente al entrevistarse con el Gobierno la posibilidad de que el cambio político llegara por esta vía, desde la legalidad vigente, dando así un paso de gigante hacia la aceptación de la “reforma” y el abandono de la “ruptura” defendida hasta ese momento. La sola celebración de esta entrevista contribuía a legitimar la “reforma” e incorporaba a la oposición al proyecto del gobierno.

Sin embargo, para las distintas fuerzas integradas en la Comisión la incorporación a la reforma podía no ser un obstáculo insalvable si el Gobierno respondía positivamente a sus exigencias

¹⁴ Las condiciones para el reconocimiento de la pluralidad nacional figuran en un documento inédito, titulado “Nacionalidades y Regiones”, firmado por la Comisión de los Nueve, y citado por Powell (2001: 184).

más importantes.¹⁵ En este sentido, el resultado de la entrevista planteó problemas específicos para el PNV, pues desde el primer momento el Gobierno hizo caso omiso a la reivindicación de la restauración de los Estatutos históricos y de sus respectivos gobiernos autonómicos. Suárez era muy reacio a adoptar ninguna iniciativa en este terreno hasta que las elecciones hubieran clarificado el panorama político (Powell 2001: 210). En su lugar, y como muestra de la voluntad del Gobierno para solucionar el “problema vasco”, Suárez ofreció acelerar un Decreto-Ley, en preparación desde hacía meses, que restauraba las Juntas forales de Guipúzcoa y Vizcaya.¹⁶ Éste fue de hecho aprobado el 4 marzo

¹⁵ Gobierno y oposición llegaron a un acuerdo en relación a la legalización de los partidos que tuvo una plasmación legal temprana a través de un Decreto-Ley modificador de la Ley de Asociaciones, promulgado menos de un mes después de la celebración de esta entrevista, el 8 de febrero de 1977. Sólo el importante obstáculo de la legalización del PCE se mantuvo durante unos meses, para ser solventado finalmente en abril. De modo similar, la mayor parte de las exigencias restantes se tradujo en acuerdos más o menos satisfactorios durante los meses siguientes. Incluso en relación a los presos políticos, pese a negarse a conceder la amnistía general que la Comisión le pedía, Suárez se comprometió a buscar fórmulas para vaciar las cárceles antes de las elecciones (Powell 2001: 176-183).

¹⁶ Esta solución, que con toda seguridad el mismo Gobierno de Suárez entendía como provisional, no había sido improvisada. Desde los últimos años de la dictadura se habían articulado en torno a las Diputaciones de las dos provincias castigadas por el decreto abolicionista de los Concierdos Económicos de 1937, Guipúzcoa y Vizcaya, un cierto “grupo de presión” que, a través de los procuradores a Cortes de ambas provincias, así como de algunos “simpatizantes” integrados en los distintos gobiernos franquistas, reivindicaban la restauración de los Concierdos. Una primera medida de gracia se había conseguido con la derogación del preámbulo del decreto abolicionista, por el que se las consideraba provincias “traidoras”. Con posterioridad, el 7 de noviembre de 1975, pocos días antes de la muerte de Franco, un nuevo Decreto había creado una Comisión para el estudio de un régimen administrativo especial en las dos provincias. Su informe recomendaba como solución provisional (pues aún no contemplaba la restauración de los Concierdos) el restablecimiento de las Juntas Generales de ambas provincias. Para el largo proceso que bajo el franquismo antecedió al Decreto regulador de las Juntas Generales de Guipúzcoa y Vizcaya, véase Alonso Olea (1995). Para el empleo que Suárez dio a este proceso en marcha en la negociación con la oposición, véase Herrero de Miñón (1993).

de 1977 y a él se le sumó en junio otro Decreto-Ley regulador de las Juntas Generales alavesas (Corcuera 1991: 97-102).¹⁷ La oferta foral del Gobierno, que en los cálculos de Suárez estaba orientada fundamentalmente a ganar tiempo, entroncaba adecuadamente con las posturas de la derecha vasca no nacionalista, que, como vimos en el capítulo 2, no había renunciado nunca a un discurso y reivindicación fueristas y que podía servir también como muestra de buena voluntad frente a las reivindicaciones nacionalistas, pues el Gobierno era consciente de la importancia que la tradición foral tenía para el nacionalismo moderado, aunque éste hubiera tendido a eliminarla de sus plataformas reivindicativas bajo la dictadura.

Estos primeros contactos con el Gobierno, y sus ofertas de “restauración foral”, debieron desconcertar a la cúpula peneuvista. Por un lado, parecía claro que a corto y medio plazo Suárez no iba a restaurar el Estatuto de 1936 ni al Gobierno vasco, que se mantenía todavía en el exilio. Por otro lado, una ruptura por parte del partido de la negociación con el Gobierno hubiera privado al PNV de su segunda máxima estratégica hasta ese momento, la participación “desde dentro” en el proceso de cambio político. La oferta del gobierno, unida a otros factores como el problema de la incorporación de Navarra, condicionó con toda seguridad el “neoforalismo” que el PNV adoptó a medio plazo. En el corto plazo, sin embargo, unido a un complejo proceso de reorganización interno al que nos referiremos en profundidad en el siguiente capítulo, la disyuntiva planteada por la posición del Gobierno condicionó en los meses siguientes una cierta deriva errática del PNV. Un análisis del discurso del partido, basado tanto en sus manifiestos públicos como en las declaraciones de sus principales dirigentes, subraya una creciente diversificación de

¹⁷ Bajo el franquismo la Diputación alavesa había seguido recibiendo la denominación “foral”, pese a que su designación no procedía del nombramiento de Juntas Generales, que, como en las otras dos provincias, habían desaparecido en 1877. Pese a ello, la propia Diputación de Álava había aprobado unas denominadas Juntas Generales de carácter consultivo cuya composición y funciones nada tenían que ver con las históricas. Éstas eran las Juntas que el Decreto-Ley del 2 de junio de 1977 se proponía regular (Corcuera 1991: 101).

posturas en relación a la fuente de legitimidad para la reivindicación nacionalista, al modelo de autogobierno, así como a la táctica política escogida para conseguirlo. Por añadidura, las relaciones del partido con el Gobierno de Suárez se hicieron más tensas hasta llegar a una ruptura unilateral de las negociaciones, que se plasmó durante el mes de abril con el abandono del PNV y su representante, Jáuregui, de la Comisión de negociación, lo que puso en serio peligro la participación del partido en las elecciones prevista para junio de 1977.

En enero de 1977, sin embargo, todavía predominaron los mensajes conciliadores hacia el Gobierno. El mismo día de la reunión con Suárez, Jáuregui, como el resto de los integrantes de la Comisión, se mostró satisfecho del resultado del encuentro.¹⁸ Días después, el representante vasco en la Comisión seguía en la misma tónica. Respecto al encaje del País Vasco en España, por ejemplo, Jáuregui era tajante: “Es difícil imaginar que los problemas del País Vasco se puedan solucionar fuera de los del Estado Español”. También se mostraba conciliador hacia el Gobierno y optimista hacia los resultados de la negociación a medio plazo: “el Gobierno está dispuesto a dar una amplia amnistía muy pronto. Se buscarán diferentes fórmulas jurídicas, pero se quiere resolver de una vez por todas el problema del País Vasco que no sólo preocupa a los vascos sino también al Gobierno”. Por último, en relación a la concertación con otras fuerzas políticas, Jáuregui parecía un firme defensor de la trayectoria política reciente del partido: “en el panorama político de *Euskadi* hay dos maneras diferentes de ver y tratar los problemas. Nosotros lo que pretendemos sobre todo es la unidad de todos los vascos. De todas las fuerzas vascas, sin excepciones. Nosotros no podemos aceptar divisiones bajo etiquetas de ‘sucursalistas’ o ‘españolistas’. Queremos la unidad de todos los vascos”.¹⁹

¹⁸ En *El Correo Español-El Pueblo Vasco* 12-1-1977: 1.

¹⁹ Entrevista a Julio Jáuregui en *El Correo Español-El Pueblo Vasco* (14-1-1977: 15).

En el debate doctrinal que acompañó al proceso de reorganización comenzaron a hacerse más evidentes tanto los nuevos parámetros estratégicos del PNV como su potencial radicalizador. Desde enero habían venido celebrándose asambleas municipales en las cuatro provincias, y del 25 al 27 de marzo se celebró la primera Asamblea Nacional desde el final del franquismo. Las ponencias finalmente aprobadas afianzaron el alejamiento progresivo del PNV de la estrategia de la “unión vasca” así como de su principal referente institucional, el Estatuto de 1936. La ponencia política era un documento ecléctico, además de desordenado en su exposición de razones, en el que, no obstante, merece la pena detenerse para un análisis en detalle pues refleja de forma expresiva la confluencia de distintas doctrinas en el seno del PNV, amalgamadas de forma un poco torpe en un sólo documento. Considerada globalmente, la ponencia plasma además la tendencia del partido hacia posiciones más radicales en su estrategia política.

El documento estaba dividido en varias partes. La primera, a la que se denominaba “Datos de historia”, hacia las veces de introducción, tratando de apoyar las reivindicaciones políticas del resto del documento en una legitimidad fundamentalmente “historicista” o, si se quiere, “tradicionalista”. Pero, lo que es igualmente importante, esta legitimación “historicista” se basaba de nuevo en la reivindicación foral. En este sentido, el apartado inicial se detenía profusamente en las Leyes de de 1839 y 1876, así como en las circunstancias histórico-políticas que, de acuerdo con el documento, habían llevado a la abolición foral. Además, la introducción subrayaba la continuidad entre el fuerismo, carlismo, y nacionalismo vasco:

la rebelión vasca frente a este atropello [la abolición foral] ha discurrido por cauces diferentes. Por una parte, la primera reacción restauratoria de los fueros arrebatados, paralela generalmente a corrientes doctrinales tradicionalistas o apoyadas en el planteamiento legitimista del carlismo. Por otra, la nueva concepción nacionalista de Sabino Arana y Goiri (...). (EAJ-PNV 1977a: 33-39).

Por contraste, la introducción histórica no hacía una sola referencia a la reivindicación autonómica bajo el período republicano, ni al Estatuto de 1936, ni a la legitimidad democrática de éste, fundamentada en el apoyo aplastante que el Estatuto de autonomía había recibido en el referéndum de 1933; por no hacer, ni siquiera hacía mención expresa a la Guerra Civil, ni a su resultado. Este “historicismo” selectivo servía además para readoptar un nacionalismo predominantemente “esencialista”:

es doble la base argumental en la que el Partido Nacionalista Vasco fundamenta la pretensión vasca a una vida política propia: -Por una parte, el derecho histórico consistente en la recuperación de una estructura política originaria en las cuatro regiones vascas suprimida unilateral y violentamente. -Por otra, el hecho objetivo de constituir un pueblo fundamentalmente homogéneo en sí y diferenciado de otros y consecuentemente, el derecho de este pueblo a darse una estructura política que posibilite unas normas de convivencia y un desarrollo a partir de su propia personalidad. (EAJ-PNV 1977a: 59)

Por el desarrollo de los siguientes apartados, la ponencia no dejaba lugar a dudas de que los fueros habían representado la soberanía originaria de las provincias vascas y de Navarra, y su abolición la “ocupación” de éstas. El apartado destinado a “Planteamientos políticos” comenzaba de la siguiente forma: “El Partido Nacionalista Vasco, en su ya larga trayectoria, no ha perdido de vista ni renunciado a sus fines fundacionales que tienen como objetivo la liberación de *Euskadi*. Idéntica postura mantiene también en la actualidad”. De este modo, y sin decirlo expresamente, el PNV volvía a elevar la “reintegración foral” a la categoría de máximo y principal objetivo político, aunque ésta pudiera tener una expresión y articulación actualizada que en el documento quedaba, sin duda intencionadamente, expresada de forma ambigua y abierta:

el Partido Nacionalista Vasco considera como objetivo inmediato la recuperación del poder político originario que se concretará en la fórmula política más apta para la situación actual de nuestro pueblo,

en el marco de una estructura democrática. Restaurado el ser propio de cada uno de los entes políticos históricos vascos, y sin merma alguna de la personalidad peculiar de cada uno de ellos, sino potenciándola, pero fieles a la identidad étnica, cultural y de voluntad común de todos ellos, propugna la creación de una estructura política formada por aquellas instituciones indispensables y convenientes para el mantenimiento y desarrollo de esa identidad y para la resolución de su problemática colectiva. En la consecución de este objetivo, el Partido Nacionalista Vasco trabajará, en lo político, por un Estado vasco autónomo. (EAJ-PNV: 1977a: 47-49)

La ambigüedad de los objetivos políticos a corto plazo resultaba pues patente. De las citas anteriores lo mismo podía entenderse que el partido buscaba la creación de un Estado independiente, que la consecución de un Estatuto de autonomía con amplias competencias. Lo que quedaba claro en la ponencia era la ruptura con el Estatuto de 1936 como principal referente institucional para la reivindicación del autogobierno:

en opinión del Partido Nacionalista Vasco el Estatuto de 1936 no constituye un precedente cabal de su actual exigencia autonómica porque: -fue un Estatuto mediatizado y capitis-disminuido [*sic*] tanto en su expresión territorial por la exclusión de Navarra, como en lo que respecta a las facultades del ente autónomo-, fue un Estatuto parcialmente democrático y fundamentalmente “otorgado” en el marco del articulado de la Constitución de la Segunda República Española.²⁰

En sustitución, la ponencia proponía “una base de estudio para la elaboración de ese proyecto, la debe constituir el Estatuto de Estella de 1931, que por su profunda interpretación de los derechos del país, fue aprobado por la gran mayoría de los

²⁰ Sin embargo, esta ruptura no implicaba la suspensión del Gobierno vasco en el exilio, y en este sentido el documento añadía que “en tanto no surjan unas nuevas instituciones basadas en la voluntad mayoritaria del pueblo de Euzkadi, el Partido Nacionalista Vasco apoyará al Gobierno Vasco en cuanto expresión de la voluntad manifestada en su día, aunque de forma mediatizada, por una parte del pueblo vasco” (EAJ-PNV: 1977: 59).

Ayuntamientos de *Euzkadi*, entre ellos los navarros, e incluye en su ámbito a la propia Navarra” (EAJ-PNV: 1977a: 59-61).

Finalmente, en su último apartado, “Para la consecución de estas metas políticas”, la ponencia combinaba los llamamientos generales e imprecisos al consenso²¹ con el endurecimiento de las condiciones que el PNV estaba dispuesto a exigir para construirlo, al menos por lo que se refería a la reivindicación del autogobierno. En ese sentido, la ponencia propugnaba

el concierto de las fuerzas democráticas operantes en Euzkadi peninsular en un frente autonómico, entendiéndose como tales a aquellas fuerzas de obediencia vasca y a aquellas otras que, siendo de obediencia no vasca, tengan arraigo en Euzkadi, sean autónomas en todas las decisiones que afecten a nuestro país, autonomía que ostentará como signo externo la existencia de Asamblea y Ejecutivos propios, y cuya estructura orgánica se extienda a las cuatro regiones de Euzkadi peninsular. En el seno de este frente autonómico [el PNV] tendrá relaciones preferentes con las fuerzas nacionales vascas. (EAJ-PNV: 1977a: 55-57)

En definitiva, la ponencia política aprobada en Pamplona rompía con la trayectoria del PNV de las cuatro últimas décadas, y lo hacía sin consolidar de manera firme un nuevo referente estratégico. No obstante, las referencias a la “recuperación del poder político originario”, a la creación de un “Estado vasco autónomo”, al rechazo del Estatuto de 1936 y el recurso al de Estella de 1931 como base de estudio de un futuro proyecto estatutario apuntaban, sin que quepa lugar a dudas, a una radicalización que se consolidaría a lo largo de 1977, y en especial durante la negociación del texto constitucional.

²¹ “Consecuentemente con la línea que ha inspirado su lucha política en los últimos cuarenta años y en orden a implantar instituciones democráticas en el Estado y restaurar las privativas en Euzkadi, el Partido Nacionalista Vasco expresa su ferviente deseo de que todas las fuerzas democráticas, entre las que él mismo se encuentra, coordinen su acción en términos de mutua transigencia y respeto con el fin de alcanzar la máxima eficacia”(EAJ-PNV: 1977: 57).

En paralelo a esta recuperación doctrinal de sus referentes “maximalistas”, desde febrero de 1977 el PNV tendió a centrar su negociación con el Gobierno en la reivindicación de la amnistía, en torno a la cual endureció su posición negociadora. Aunque la amnistía se había incorporado al programa del partido en 1974, hasta este momento no había constituido un elemento central de la reivindicación del PNV. Este cambio en la agenda política estuvo muy probablemente condicionado por el deseo de adaptarse a una reivindicación con apoyo en sectores cada vez más amplios de la sociedad vasca. Con ello, el PNV trataba probablemente de neutralizar la reivindicación y llamamientos a la movilización de otras organizaciones y movimientos sociales. Durante esta primera fase fueron especialmente importantes, además del Grupo de Alcaldes al que ya nos hemos referido, las Gestoras pro-amnistía que, a lo largo de 1976, y partiendo de organizaciones locales, se habían ido consolidando desde principios de año en Guipúzcoa, algo más tarde en Álava y Navarra, y desde final de año en Vizcaya (Letamendia 1994a: 423). La primera semana pro-amnistía convocada por estas coordinadoras condujo a enfrentamientos violentos en Pamplona y en diversos puntos de Guipúzcoa. Además, en ésta última provincia, y como reacción a la muerte de dos activistas de ETA por la Guardia Civil, diversas organizaciones vinculadas a la izquierda *abertzale* convocaron el 10 de marzo una huelga general que paralizó prácticamente toda la provincia, así como algunas comarcas de Vizcaya, produciendo de nuevo enfrentamientos entre manifestantes y fuerzas de seguridad con el balance de nueve víctimas. En definitiva, de febrero a marzo de 1977 las movilizaciones y los enfrentamientos violentos en la calle y la tensión política general en torno a la reivindicación de la amnistía experimentaron un importante aumento que con toda seguridad influyó en las prioridades negociadoras del PNV.

En el contexto crecientemente polarizado de las primeras semanas de marzo, el PNV optó por condicionar su participación en las elecciones a la concesión de una amnistía total. De marzo a mayo los peneuvistas mantuvieron un “suspense” táctico sobre su compromiso con el proceso democratizador. Con este

procedimiento el PNV comenzó así a nadar entre dos aguas; por un lado, las del resto de las fuerzas de la oposición democrática española, de las que comenzó a diferenciarse en este sentido; por otro, las del resto de las fuerzas nacionalistas vascas que de forma creciente, y presionadas principalmente por ETA-m, se fueron comprometiendo con la idea de la abstención frente a los comicios de junio. El Gobierno respondió a mediados de mes con dos nuevas concesiones, el restablecimiento de las Juntas Generales en Vizcaya y Guipúzcoa y pero sobre todo la extensión de la amnistía, por primera vez, a delitos de sangre cometidos con anterioridad a la LRP. Pero a pesar de este decreto de ampliación, el PNV continuó mostrándose insatisfecho con las medidas gubernamentales, siguió sin comprometerse con su participación en las elecciones y el día 13 de abril anunció su salida de la Comisión negociadora.²²

El endurecimiento de la posición política y negociadora del PNV coincidió además con nuevas reivindicaciones y demandas desde algunos sectores del partido, para la creación de un frente exclusivamente nacionalista. Como en ocasiones anteriores, la iniciativa partió de Monzón y derivó en una nueva ronda de contactos, la “cumbre vasca” de Chiberta, un conjunto de reuniones celebradas en el País Vasco francés entre el 30 de abril

²² Efectivamente, en sus declaraciones públicas el partido siguió mostrándose insatisfecho con las nuevas medidas decretadas y receloso de su participación en las elecciones. El 15 de marzo, por ejemplo, el EBB hacía público un comunicado en el que apelaba “al gobierno para que cumpliera de una vez sus reiteradas promesas de liberalización de todos los presos políticos y retorno de los exiliados (...) como prueba de credibilidad de su voluntad democratizadora”. Con posterioridad, y coincidiendo con la celebración de la Asamblea Nacional del partido en Pamplona, Irujo, recién llegado del exilio, seguía condicionando la presentación del PNV a la elecciones a la consecución de una amnistía total. La resolución final de dicha Asamblea se pronunció también en este sentido. Finalmente, apenas quince días después, en el mismo comunicado en el que el EBB anunciaba el abandono de la Comisión se denunciaba “la lentitud en las excarcelaciones y el hecho de que la amnistía no alcance todavía a la totalidad de los presos políticos, todo lo cual, pone en gran peligro la celebración de las elecciones” (*El Correo Español-El Pueblo Vasco* 15-3-1977; 26-3-1977; 27-3-1977 y 14-4-1977).

y el 27 de mayo de 1977 en las que, además del PNV y de las dos ramas de ETA, participaron otros representantes de la vieja y nueva izquierda vasca.²³ En función de la coyuntura, las reuniones giraron en torno a la conveniencia y a las condiciones para la participación en las elecciones convocadas por el Gobierno de Suárez. En la primera reunión se pusieron de manifiesto las posiciones opuestas del PNV, proclive a la participación, y de ETA-m, rotundamente opuesta. Para desbloquear el encuentro se acordó formar una comisión que iría a Madrid a negociar con el Gobierno una amnistía total. Esta reunión con Suárez, en la que participaron representantes del PNV, ESEI, EHAS y ESB, tuvo lugar el 10 de mayo. La segunda reunión, del 12 de mayo versó casi exclusivamente en torno a la actitud frente a las elecciones, una vez que estaba claro que Suárez no podía, o en cualquier caso, no iba a conceder una amnistía total antes del 15 de junio. En esta segunda reunión, el PNV volvió a insistir en su participación en los comicios. Y su decisión parecía ya irrevocable, pues para entonces ya se había hecho público el acuerdo del Compromiso Autonómico y el EBB estaba difundiendo una nota explicativa en este sentido a las Juntas Municipales; pero el partido todavía accedió a firmar un comunicado conjunto para la prensa, extremadamente duro y amenazador con el Gobierno.²⁴ La tercera

²³ Entre los participantes, además del PNV y las dos ETAs, estaban ANV, EHAS (con posterioridad reconvertida en HASI), ESB y LAIA. Estos cuatro grupos formarían en 1978 la coalición *Herri Batasuna* (HB). Participaron también EIA, recientemente formada, vinculada a ETA-pm, y que en las elecciones de 1977 confluiría en la coalición *Euskadiko Ezkerra* (EE), constituyendo el primer embrión del partido del ese mismo nombre; ESEI, un nuevo partido de izquierda nacionalista con un talante similar al que había tenido ANV en el período republicano; el Partido Carlista de *Euskadi* (EKA); el Grupo de Alcaldes, representado por su figura más prominente, el alcalde de Vergara José Luis Elcoro; y Monzón, todavía afiliado al PNV, pero que junto con Elcoro actuó fundamentalmente como moderador. Para un desarrollo completo de la “cumbre” de Chiberta, véanse Letamendía (1994b: 34-35 y 41-44) y De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz (2001: 340-345).

²⁴ La nota para la prensa, firmada además de por el PNV por todos los participantes en la “cumbre”, incluidas las dos ETAs, decía “Consideramos una obligación exponer a nuestro pueblo la gravísima situación política de *Euskadi*,

de las reuniones, el 14 de mayo, una vez iniciadas las movilizaciones de una segunda semana pro-amnistía, que el PNV desautorizó en esta reunión, marcó el fin definitivo de cualquier posibilidad de acuerdo. El PNV ya no acudió a las dos últimas reuniones de la “cumbre” que todavía se celebraron el 17 y el 23 de mayo, lo que significó la ruptura definitiva de cualquier posibilidad de estrategia conjunta con las organizaciones de la izquierda *abertzale*.²⁵

El desenlace de la “cumbre vasca” de 1977 no fue significativamente distinto del de las “rondas” *abertzales* anteriores. Pero sí lo fueron la dinámica y el procesamiento internos del posicionamiento del partido. En primer lugar, y a diferencia de lo que había sido su actitud sólo dos o tres meses antes, el discurso del PNV se mantuvo en términos extremadamente duros con el Gobierno central, incluso después de su compromiso formal a la participación, como subraya el comunicado amenazador suscrito con el resto de los participantes en la “cumbre” el 12 de mayo. En un contexto de apertura política y con un partido en pleno proceso de reorganización, la autoridad jerárquica que había dominado la toma de decisiones bajo la clandestinidad se debilitó y en consecuencia las presiones desde la base por la consecución de un acuerdo político exclusivamente nacionalista se hicieron más fuertes. La “provincialización”

que hemos hecho llegar directamente al Presidente del Gobierno español, en audiencia concedida el martes día 10. En este momento el Rey, a través de su presidente, debe conocer la situación de profundo deterioro al que podría verse abocado el pueblo vasco ante la negativa del Gobierno de Madrid de liberar a todos los presos y posibilitar el retorno de los exiliados vascos en la fecha reclamada del 24 de Mayo próximo” (*Punto y Hora* 19-5-1977; citado en Letamendia 1994b: 42).

²⁵ Esto tuvo una excepción importante, pues en Navarra el PNV sí accedió a formar una coalición electoral, el Frente Autonomista Navarro, con ANV y ESB, las dos únicas formaciones políticas de la izquierda *abertzale* que, además de *Euskadiko Ezkerra*, optaron finalmente por participar en las elecciones del 15 de Junio. ANV y ESB fueron dos de los cuatro partidos “fundacionales” de la coalición *Herri Batasuna*, aunque con posterioridad se desvincularon de ésta. En el próximo capítulo, volveremos a referirnos a esta coalición provincial del PNV con la izquierda *abertzale* en Navarra.

partidista, que desde comienzos de año había comenzado a hacerse también evidente con la elección de nuevas ejecutivas regionales, añadió también algunas incertidumbres.²⁶ Por último, la transformación doctrinal implícita en la nueva ponencia política, aprobada apenas unas semanas antes en Pamplona, la misma ruptura de las negociaciones con el Gobierno en abril y la ambigüedad con la que el partido en sus declaraciones públicas había tratado la cuestión de las elecciones dejaba al EBB más vulnerable y falto de justificaciones para no aceptar un acuerdo.²⁷ Por ello, cuando se optó finalmente por la participación, enmarcada además en un acuerdo electoral con un partido no nacionalista, el EBB difundió entre las Juntas Municipales una extensa nota para legitimar su decisión y comprometer al conjunto de la formación en dicha participación. Su redacción, en un lenguaje extremadamente belicoso, expresa vivamente tanto la creciente esquizofrenia en la que parecía encontrarse la cúpula

²⁶ Sobre estos dos aspectos volveremos en el capítulo 4, en el que se analiza el impacto del modelo organizativo sobre el desarrollo estratégico.

²⁷ Sin duda, Monzón tuvo esto en cuenta al exigir una nueva ronda negociadora entre el partido y las organizaciones de la izquierda *abertzale*. Es significativo en este sentido la medida en la que en los años de la transición la doctrina del PNV tendió a acercarse a la de Monzón, una figura disidente desde la segunda mitad del franquismo, más que al contrario. A finales de 1976, Monzón había expuesto en una publicación de la izquierda *abertzale* las que a su juicio debían ser las líneas de actuación maestras del nacionalismo vasco en la nueva coyuntura política. En su artículo, Monzón envolvía su propuesta con una idiosincrasia y discurso propios, interpretando la situación del País Vasco de mediados de los setenta como una continuación de la Guerra Civil: “Para mí la guerra no ha terminado, los gudaris de hoy son los continuadores de los gudaris de ayer “. Hecha esta salvedad, el programa base de negociación propuesto entonces por Monzón tenía importantes puntos de contacto con lo que, desde marzo de 1977, se había readoptado como doctrina del PNV de cara al proceso de transición: “hay tres condiciones esenciales para que la guerra termine: 1) la liberación de todos los prisioneros de guerra (...); 2) El Fuero, (...) es decir, (...) la soberanía (...); lo tercero es que hay que pasar por una época transitoria, y para ello exigimos que desde el momento que se establezca en Madrid un Gobierno verdaderamente democrático, exista en *Euskadi* un gobierno autónomo (...) que podría basarse en el Estatuto de Estella” (“Un soñador para un pueblo” en Punto y Hora 15-12-1976 citado en Letamendía 1994b: 34).

partidista en el contexto polarizador de las movilizaciones en favor de la amnistía, como las dificultades a las que se enfrentaba para imponer su decisión en determinados sectores del partido. La nota comenzaba con un duro alegato contra el Gobierno, cuyo proceso democratizador, en la evaluación del mismo EBB, carecía de legitimidad ninguna:

no se han dado los pasos suficientes para una pacificación de los espíritus y para una reconciliación efectiva y siguen existiendo presos políticos en la cárcel, e incluso los que han sido liberados carecen de garantías jurídicas; hay exiliados que no pueden volver a sus casas y marginados a los que no se reconocen sus derechos; la existencia y actividad de partidos políticos está sometida a restricciones ideológicas o sujetas a un proceso de intención; el sufragio será universal pero no igual y queda en fin gran parte del tinglado político montado por el franquismo (...). (*Euzkadi* 18-5-1977)

Por ello, la decisión final de participar en los comicios se basaba más en un cálculo político que en el reconocimiento de la legitimidad democrática de la convocatoria:

“y a pesar de todo ello, existen posibilidades de ganar las elecciones o por lo menos de conseguir a través de ellas un peso tal en las futuras instituciones que éstas tengan que atender a un mínimun [*sic*] de condicionamientos que permitan llegar (...) a la ruptura con el totalitarismo que todavía colea; (...) para nosotros **el planteamiento válido es si acudir a la batalla electoral es o no más provechoso para la causa del pueblo vasco, incluida la amnistía, que el boicotearlas.**²⁸ Si todos los partidos *abertzales* boicoteáramos las elecciones (...) toda la gama de partidos no abertzales cubriría el abanico político desde la derecha hasta la izquierda, (...) existe una importante voluntad de participación y la consigna de abstención no sería seguida por un elevado porcentaje de electores. Si al porcentaje de votantes que acudieron a las urnas con motivo del referéndum [para la aprobación de la LRP] se unen los de los partidos que

²⁸ En negrita en el original.

entonces se abstuvieron el porcentaje de votantes de *Bizkaia* y *Gipuzkoa* alcanzará un nivel que será comparable a los que se obtienen en las elecciones Europeas y en *Araba* y *Nabarra* será muy elevado, con lo que todo el efecto de protesta quedará no sólo anulado sino, que por el contrario resultará contraproducente;²⁹(...) el Partido Nacionalista Vasco considera que *Euzkadi* debe estar presente en esa lucha y en esa tarea, que no puede abandonar el campo a fuerzas enemigas que tratarán de continuar en los años venideros la labor sistemática de despersonalización y de desestabilización de todo lo vasco y que de este abandono tendría que dar graves cuentas al pueblo. (*Euzkadi* 18-5-1977 6-7).

Hacia el final, el EBB enmarcaba y justificaba el Compromiso Autonómico con el PSOE-PSE en la trayectoria reciente del PNV:

Ha estado el Partido Nacionalista Vasco trabajando durante años una unión de fuerzas vascas que pudiera representar a *Euzkadi* en el planteamiento de una estrategia común vasca (...). Para ello, el Partido Nacionalista Vasco se ha comprometido solemnemente en documento (que conocéis pues ha sido hecho público), que también han firmado otros partidos (...). (*Euzkadi* 18-5-1977)

La dirección peneuvista había salvado finalmente la “unión vasca”, pero en un proceso considerablemente más dificultoso que en las ocasiones anteriores en las que ésta había sido contestada. Además, la agenda política del PNV se había adaptado a las nuevas circunstancias y, en consecuencia, se había modificado

²⁹ Es expresiva de la aludida esquizofrenia en la que vivía el EBB su conceptualización de los déficits de legitimidad del proceso electoral que se avecinaba en el marco de una cierta “excepcionalidad” nacionalista, ni siquiera vasca. Las previsiones que se hacían sobre una alta participación subrayaban que el proceso contaba con un fuerte respaldo y por tanto legitimidad, también entre la población vasca. En este sentido la nota enfatizaba más adelante: “La representación que resulte de esa elección será considerada en los países democráticos y también en el Estado como homologable y nosotros habríamos abandonado al enemigo nuestras posibilidades de actuación sin compensación alguna”. El EBB estaba advirtiendo claramente a los militantes del partido que, de no acudir a los comicios, el partido se encontraría solo, tanto en España, como internacionalmente.

considerablemente, haciendo de la amnistía, desde entonces y hasta octubre de ese mismo año, uno de sus dos principales motivos reivindicativos. La “cumbre vasca” y la posición del partido frente a las elecciones inauguraron además una práctica por la que la dirección peneuvista subrayaba distintas orientaciones tácticas y estratégicas dependiendo del escenario y del interlocutor. La negociación simultánea con el PSOE y las fuerzas de la izquierda *abertzale* es una manifestación de ello. Por otro lado, hasta el 8 de mayo, cuando se hicieron públicos los acuerdos del Compromiso Autonómico, el partido mantuvo la incertidumbre sobre su participación frente a la opinión pública e incluso frente a su propia base partidista, cuando la evidencia manifestaba que la opción por la participación incondicional estaba ya tomada al menos desde mediados de abril.³⁰ En su discurso, orientación estratégica y práctica política, el PNV de mayo de 1977 era ya un partido sustantivamente distinto al de sólo seis meses antes, en diciembre de 1976.

Por lo demás, y en la recta final hasta las elecciones del 15 de junio, el programa político del PNV permaneció impreciso en importantes aspectos, pero especialmente en lo relativo al programa de autogobierno. Su principal referente eran los acuerdos del Compromiso Autonómico con el PSE-PSOE, por el que los dos partidos no sólo presentaban listas conjuntas al Senado, sino que se vinculaban a un programa “mínimo” de reivindicación autonómica para el período postelectoral. Este “programa mínimo” contenía los siguientes puntos. En primer lugar, se presentaba en las cuatro provincias, con lo que el PNV conseguía consolidar, aunque sólo temporalmente, una alianza con el PSE-PSOE en la que ya se adivinaba surgiría la espinosa

³⁰ El 22 de abril, el portavoz del PSE-PSOE en el País Vasco anunciaba ya a la prensa la posibilidad de un acuerdo electoral entre el PNV y el PSOE para las listas al Senado (*El Corre Español-El Pueblo Vasco* 22-4-1977). Además, el acceso de un grupo de historiadores a las actas de la “cumbre” de Chiberta revelan que, pese a sus posicionamientos públicos, el PNV estaba ya firmemente decidido desde la primera reunión del 30 de abril a su participación en las elecciones del 15 de junio (De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 2001: 342).

cuestión de la integración de Navarra a la autonomía vasca. En segundo lugar, los representantes electos de ambos partidos se comprometían a constituirse en representación del “Pueblo Vasco” y ostentar dicha representación en las Cortes y frente al Gobierno, asumiendo como función propia la gestión de todos aquellos problemas que afectaran a *Euskadi*. El acuerdo principal, no obstante, era el compromiso de elaboración conjunta de un proyecto de autonomía a presentar al Gobierno, a las Cortes y a los propios ciudadanos vascos. El Compromiso Autonómico revalidaba una vez más la “unión vasca”, adaptándola al proceso de “reforma”. Sin embargo, en su misma exposición el texto del Compromiso hacía ya concesiones a sectores menos posibilistas del PNV al establecer que el futuro Estatuto se elaboraría “sin perjuicio de la personalidad de cada región histórica, ni renuncia a los poderes políticos basados en su plena reintegración foral”.³¹ El programa que el partido presentó a sus potenciales votantes, seguía siendo extremadamente impreciso. En su muy breve exposición, se hacía tanto o más énfasis en aspectos relativos a la democratización de las instituciones en un sentido general que a cuestiones relacionadas con la reivindicación del autogobierno en particular. El programa hacía un cierto guiño a inclinaciones tradicionalistas al fijar el objetivo de que el País Vasco pudiera “arreglar sus problemas por sí mismo como lo hacía hasta 1839” (EAJ-PNV 1977b: 3); pero en ninguna parte del texto se hacía mención expresa a la “soberanía originaria” o a metas de “independencia” política.

Por último, las declaraciones públicas de los líderes del partido en los días previos a las elecciones contenían una diversidad considerable de puntos de vista, en los que se reproducía la tradicional disyuntiva de la trayectoria prefranquista del partido entre pragmatismo y radicalidad. Por un lado, Arzalluz, cabeza de lista por Guipúzcoa, defendía una estrategia incrementalista en la reivindicación de autogobierno: “se exige la Universidad vasca,

³¹ Cuarto punto del Compromiso Autonómico publicado en *Euzkadi* (11-5-1977).

pero ¿cuántos están preparados para transmitir una cultura en *euskera*? Acostumbro a decir que nuestra situación exige acomodarnos al ritmo de un corredor de fondo, no al de un velocista”; y acompañaba esa orientación pragmática de una cierta preocupación por los problemas de orden público: “confío [en el proceso democratizador] en tanto en cuanto se pueda hacer sin excesivos traumas ni desórdenes sociales”.³² Por contraste, Carlos Garaikoetxea, elegido como presidente del EBB tras la Asamblea Nacional de Pamplona, era más radical en sus planteamientos y vinculaba la reivindicación de autogobierno con una legitimidad histórica y foral:

el Estatuto se aceptaría por pragmatismo político. Nuestro concepto mínimo de la autonomía es un Estado federal (integrado por pueblos soberanos que ceden determinados competencias al Estado central). Si España prueba que es posible la convivencia respetuosa según estos planteamientos, creo que la fórmula podría ser duradera. Por nuestra parte la cuota de autonomía a nivel federal tendría que remitirse como he dicho a antes de 1839. Ahora bien, si esto no se consigue que nadie se extrañe que los vascos vayamos más lejos: no estamos dispuestos a seguir admitiendo que “la fuerza haga el derecho” como dijo Cánovas en alguna ocasión”.

Sin embargo, las referencias de Garaikoetxea a la foralidad no servían sólo para legitimar un discurso radicalizado en la reivindicación del autogobierno, sino que iban también dirigidas al electorado potencial de Navarra, donde Garaikoetxea era cabeza de lista de una coalición de partidos nacionalistas encabezada por el PNV:³³

nuestra lucha está planteada con el fin de lograr la recuperación de los poderes forales originarios: los anteriores a 1839. Los vínculos que puedan establecerse entre cada una de las provincias vascas no

³² Entrevista en *Deia* (14-6-1977).

³³ Garaikoetxea era el cabeza de la coalición electoral con dos partidos de la izquierda *abertzale*, ANV y ESB, con los que el PNV se presentó, exclusivamente en Navarra, en las listas al Congreso de los Diputados.

deben afectar a las autonomías, sino que respondiendo a una problemática común, puedan identificar la identidad vasca y el acervo foral. Tenemos que explicar bien claramente que somos más foralistas que nadie. Propugnar vínculos confederativos entre cada una de las provincias vascongadas sin merma de la autonomía íntegra de Navarra.³⁴

La cita de Garaikoetxea subraya el diversificado empleo de la foralidad que el partido comenzó a hacer desde este momento y que se acentuaría en los meses siguientes. Como en la trayectoria prefranquista, frente a sectores radicalizados del partido el recurso a la foralidad se empleaba para referirse a una “soberanía originaria” sin mencionarla. Pero en los contextos locales de Navarra y Álava la foralidad comenzó también a usarse como garantía del respeto a las trayectorias institucionales de estas dos provincias, y muy especialmente en relación a los Conciertos, en una futura autonomía vasca.

3.2.3. La negociación del régimen preautonómico y las Cortes Constituyentes (junio 1977-diciembre 1978)

Las elecciones de junio de 1977 proporcionaron al PNV siete escaños en el Congreso de los Diputados (Tabla 3.2). Entre ellos, Juan Ajuriaguerra, líder principal de la organización en el interior durante la clandestinidad, y Xabier Arzalluz, que destacaba ya entre los líderes incorporados a la dirección desde comienzos de la década de los setenta.

Desde el punto de vista interno, la consecuencia más inmediata de las elecciones fue la división de la dirección peneuvista en dos grupos orgánicos claramente diferenciados. En aplicación de la incompatibilidad entre cargos públicos y cargos de partido que contemplaban los estatutos organizativos aprobados en la Asamblea de Pamplona, y siguiendo el modelo histórico de organización, una de las primeras consecuencias de las elecciones

³⁴ Entrevista en *Deia* (12-6-1977).

Tabla 3.2. Resultados de las elecciones al Congreso de los Diputados del 15 de junio de 1977 en el País Vasco y Navarra (en porcentaje sobre el voto válido^a)

	Álava	Guipúzcoa	Vizcaya	Futura C.A.V.	Navarra
PNV	17, 5(1)	31(3)	31(4)	29,3(8)	7 ^b
EE	2	9,5(1)	5,4	6,1(1)	9,3% ^c
ESB/ ANV	2,1	5,5 / 0,5	2,7 / 1	3,6 / 0,6	-- ^b
UCD	30,9(2)	--	16,4(2)	12,8(5)	28,5 (3)
A.P.	6,4	8,2 ^d	6,6 (1)	7(1)	8,3 ^d
PSOE	27,6(1)	28, 1(3)	25,4(3)	26,5 (7)	20,1(2)
PCE	3,1	3,6	5,4	4,5	2,4

^a En la tabla no están todos los partidos que concurren a las elecciones por lo que los porcentajes sumados verticalmente no llegan a 100. Las cifras entre paréntesis son los escaños obtenidos por cada partido.

^b En Navarra, el PNV se presentó en la coalición Frente Autonomista Navarro (FAN) con ANV y ESB.

^c En Navarra EE se presentó como parte más amplia de una coalición de izquierdas, Unión Navarra de Izquierdas (UNAI)

^d AP se presentó en Guipúzcoa como Guipúzcoa Unida (GU) y en Navarra como Alianza Foral Navarra (AFN).

Fuente: Elaboración propia. Los datos sobre Álava, Vizcaya y Guipúzcoa proceden de *Departamento de Interior del Gobierno Vasco* en <http://www.euskadi.net>. Los de Navarra de BDISE Data Base (*Ministerio Portavoz del Gobierno*)

fue la renovación parcial de las Ejecutivas. Tres de los doce miembros del EBB, elegidos sólo en abril de ese mismo año, fueron sustituidos en sus cargos a finales de julio. La incompatibilidad se extendió también a las Ejecutivas regionales, que, como la nacional, procedieron a lo largo de aquel verano a sustituir a aquellos de sus miembros que habían resultado electos.³⁵ Como presidente del EBB, desde abril, continuaba

³⁵ Entre los tres miembros que abandonaron el EBB se encontraban los mismos Ajuriaguerra y Arzalluz, lo que suponía un cambio cualitativo importante en la dirección ejecutiva del partido. Entre las regionales el mayor cambio tuvo lugar en la Ejecutiva de Vizcaya (BBB), en la que cuatro de sus diez miembros fueron renovados como consecuencia de la aplicación de incompatibilidades. Como veremos en el capítulo 4, en el que se examina el impacto del modelo

Carlos Garaikoetxea. Desde ese momento la elite partidista del PNV, aunque quizá no monolítica ideológicamente, quedaba dividida orgánicamente en dos grupos a través de su Ejecutiva Nacional o EBB: la esfera pública, representada en esta coyuntura por los parlamentarios en el Congreso y en el Senado, y la organización central del partido, encarnada en el EBB.

Una segunda consecuencia de la celebración de las elecciones fue la apertura de dos frentes de acción política claramente diferenciados. Por un lado, el frente político estatal, con escenario principal en las Cortes Generales en Madrid, donde se negociaría la Constitución del nuevo régimen democrático. Por otro, el frente político regional, donde, siguiendo los acuerdos del Compromiso Autonómico, los parlamentarios peneuvistas y socialistas de las cuatro provincias se habían reunido en Guernica para constituir la Asamblea de Parlamentarios Vascos (APV), cuyo cometido más inmediato era la elaboración de un proyecto de régimen preautonómico.

No hubo grandes cambios a corto plazo en el frente político estatal. En todo caso, el PNV rebajó algo su lenguaje belicoso de la primera mitad de año y se mantuvo al margen de las llamadas a la movilización que de nuevo se pusieron en marcha durante el verano.³⁶ En este primer frente la estrategia a corto plazo se orientó a la negociación de una amnistía total, que para el partido quedó exitosamente resuelta con la aprobación de una nueva ley

organizativo sobre el desarrollo estratégico del partido, esta amplia renovación de la ejecutiva vizcaína favoreció su posterior radicalización.

³⁶ Efectivamente, desde antes de las elecciones las Gestoras pro-amnistía habían venido organizando una nueva campaña movilizadora para la reivindicación de la amnistía mediante la denominada Marcha por la Libertad. El EBB, como en ocasiones anteriores, se inhibió de apoyar este nuevo ciclo movilizador, alegando que “toda convocatoria de movilización popular ha de ser efectuada por partidos, sindicales o entidades responsables”, aunque en su declaración tampoco se oponía a su celebración (*Euzkadi* 14-7-1977). Ésta fue sin embargo la última vez que el EBB adoptó una actitud defensiva ante movilizaciones convocadas desde organizaciones y movimientos extrapartidistas. Desde octubre de ese año, a lo largo de todo 1978, y hasta por lo menos 1980, el PNV comenzó a hacer llamamientos a la movilización de su base partidista en apoyo a cada uno de sus ciclos reivindicativos.

aprobada el 14 de octubre.³⁷ Por el contrario, de cara a la negociación constitucional y reivindicación de autogobierno la estrategia peneuvista siguió todavía indefinida durante algún tiempo. Desde finales de 1976 y principios de 1977, el partido había derivado de forma creciente a la recuperación de un discurso foral. En ello habían concurrido distintas circunstancias. En primer lugar, el mismo Gobierno de Suárez había propiciado el empleo de una legitimidad foral en su política de acercamiento hacia el nacionalismo moderado. En segundo lugar, y según ilustra la cita anterior de Garaikoetxea, la potencial integración de Navarra parecía exigir como requisito un discurso foral que permitiera competir en esta última provincia con un “navarrismo” renovado que comenzaba a cobrar fuerza. Y, en tercer lugar, la fórmula de la “reintegración foral”, como había ocurrido en el pasado, era tentadora precisamente por su imprecisión, de manera que, utilizada convenientemente y de forma distinta en diferentes lugares, permitía aglutinar a un partido que desde el inicio del cambio político afrontaba presiones crecientes en su flanco radical. Sin embargo, todavía el 8 de agosto, ya transcurridos casi dos meses desde las elecciones, la dirección peneuvista se mostraba muy imprecisa sobre la estrategia a seguir.³⁸ El

³⁷ El Gobierno y la oposición parlamentaria, con la salvedad de AP, acordaron un nuevo texto que ampliaba la amnistía a los delitos (incluidos los de terrorismo) cometidos entre la aprobación de la LRP y las elecciones del 15 de junio. La nueva medida fue aprobada por el Consejo de Ministros el 7 de octubre y ratificada por el pleno del Congreso el día 14. A lo largo de las semanas siguientes salieron de la cárcel los últimos presos vascos, alrededor de unos 30, y, aunque sólo al día siguiente de la aprobación por ETA-m boicoteó la medida comenzando una nueva espiral terrorista y reivindicativa de la izquierda *abertzale*, el PNV dio por satisfechas sus reivindicaciones con esta nueva Ley. El clima político favorable que ésta generó propició asimismo la participación del partido en los Pactos de la Moncloa, firmados por Ajuriaguerra el 28 de octubre, junto al resto de los principales líderes políticos y sindicales.

³⁸ En esa fecha se constituía una Comisión mixta entre parlamentarios y EBB para discutir la estrategia política del partido. El resultado de esta primera reunión, sin embargo, manifestaba todavía la resistencia a desprenderse del referente estatutario republicano como punto de partida para la negociación. *Deia*, el diario vinculado al PNV y que había salido a la luz en junio, en vísperas

desarrollo del frente político regional contribuyó a condicionar los planteamientos peneuvistas de cara a la negociación constitucional. Por ello, comenzaremos precisamente por ese frente regional.

3.2.3.1. El frente político regional: el régimen preautonómico y la formación del Consejo General Vasco (CGV)

El primer motivo por el que el frente regional vasco acabó condicionando la negociación constitucional fue la propia negociación del régimen preautonómico. De acuerdo con el Compromiso Autonómico, el 19 de junio de 1977 los nuevos diputados peneuvistas y socialistas de las cuatro provincias se reunieron para constituir la Asamblea de Parlamentarios Vascos (APV), a los que en las semanas siguientes se fueron sumando los parlamentarios del resto de los partidos (excepto los ucedistas navarros que, sin embargo, habían resultado la fuerza mayoritaria en la provincia).³⁹ La indeterminación estratégica del PNV permitió al PSOE tomar la iniciativa, y el 10 de agosto presentó a Leizaola y a la prensa un proyecto de pre-autonomía elaborado al margen los peneuvistas. El proyecto socialista articulaba una

de las elecciones, cubría del siguiente modo el contenido de la reunión: “A lo largo del día de ayer se estudiaron dos posibilidades, la de considerar precedente el Estatuto de 1936 y la de, partiendo de la abolición foral, recuperar la reintegración de los Fueros para las cuatro provincias, estableciéndose de ahí unos vínculos comunes”. Esto denotaba una cierta resistencia a desprenderse del referente estatutario republicano como punto de partida para la negociación.

³⁹ Tampoco, los diputados de UCD de Álava se incorporaron a la APV hasta el 21 de julio (*Deia* 21-7-1977). En esta provincia, además, UCD había sido la opción mayoritaria en las elecciones al Congreso, aunque no al Senado. Todo ello permitía anticipar las resistencias de un sector de la derecha alavesa a incorporarse a la autonomía vasca, lo que, sumado a los malos resultados de Navarra y las dificultades que allí podían anticiparse, constituía un motivo de gran preocupación para los peneuvistas. La desvinculación de Navarra de un Estatuto vasco podía ser aceptable, pues después de todo existía el precedente republicano; pero una renuncia alavesa hubiera implicado un rotundo fracaso del proyecto nacionalista del PNV.

institucionalización del País Vasco que conjugaba la legitimidad democrática que se derivaba de las elecciones del 15 de junio con la legitimidad democrática encarnada por el Gobierno vasco en el exilio. El proyecto no hacía referencia alguna al régimen fiscal especial, el Concierto económico alavés y el Convenio navarro, que habían sobrevivido tras el largo período autoritario y que seguían vigentes en ambas provincias. Desde Álava, la Diputación y los parlamentarios provinciales de UCD se declararon manifiestamente “en contra” del proyecto socialista que amenazaba la foralidad y el Concierto económico alavés. Además de recelar del protagonismo que la iniciativa otorgaba al PSOE, la primera reacción del PNV revelaba la preocupación por consensuar la integración territorial con la derecha alavesa y navarra: “es motivo de preocupación especial el tratamiento dado a las instituciones propuestas en los territorios con régimen foral vigente. En atención a lo anterior (...) se hace imprescindible una negociación en un intento de unir a todas las fuerzas políticas, especialmente a las que todavía preconizan un planteamiento separado para Navarra”.⁴⁰ Presionado por la iniciativa del PSOE, el PNV presentó su propio proyecto el 30 de agosto, en el que planteaba un régimen preautonómico que para tranquilizar a navarros y alaveses tenía una fuerte inspiración foral y se basaba en una nueva Asamblea electa por las Juntas forales de cada territorio.⁴¹ Con respecto a la cuestión fiscal, este primer proyecto peneuvista contenía todavía reminiscencias de una idea más centralizada de la fiscalidad vasca, y proponía la integración del Concierto alavés en un Concierto económico para las Vascongadas, salvaguardando sólo la autonomía fiscal navarra en caso de que esta última se incorporara.

⁴⁰ Comunicado del EBB en *Deia* 14-8-1977.

⁴¹ El proyecto del PNV otorgaba una representación igualitaria a cada territorio en una Asamblea Confederal Vasca encargada a su vez de elegir un Consejo Federal también con igual número de representantes por cada provincia. Los representantes en la Asamblea Confederal serían elegidos por las Juntas Forales de cada territorio y el Consejo Foral de Navarra.

A lo largo del mes de septiembre, la APV se reunió para, tomando como punto de partida las propuestas de ambos partidos, consensuar un nuevo texto. Éste finalmente se aprobó el día 19 con la única oposición de los parlamentarios de AP y de EE. El régimen preautonómico aprobado seguía el esqueleto del proyecto peneuvista, con la única salvedad de que a los representantes designados por cada provincia en la nueva Asamblea, se les sumarían los parlamentarios electos el 15 de junio en cada territorio. En el texto figuraban otros dos elementos subrayables: la capacidad de veto otorgada a cada uno de los territorios históricos y la explícita mención al Concierto como sistema provisional de financiación, reivindicándose su restauración para Vizcaya y Guipúzcoa y su mantenimiento íntegro en Álava. Estas modificaciones, y el hecho de que éste se aproximara más a las propuestas del PNV que a la del PSOE, teniendo ambos partidos la misma representación en la APV, denotan que el texto final debió fundamentarse en un acuerdo entre los parlamentarios del PNV y la UCD vasca, y especialmente con los parlamentarios de UCD en Álava, que de esta forma quedó incorporada al proyecto de autogobierno vasco.⁴²

Pese al acuerdo de la APV, el proyecto preautonómico se enfrentaba todavía a un largo proceso de negociación entre los parlamentarios y el Gobierno.⁴³ El 11 de noviembre se llegaba finalmente a un acuerdo del que, sin embargo, el Gobierno terminó retractándose por presiones de la UCD de Navarra, que no

⁴² Igualmente subrayable en el texto finalmente aprobado era la alusión que en la exposición de motivos se hacía a los “Derechos históricos constantemente reclamados por el Pueblo Vasco”, que, como argumenta Corcuera (1991: 105), por primera y única vez no se realizaba como argumento para legitimar imprecisas expectativas del futuro, sino considerando que su reconocimiento había tenido lugar. Esto daba al texto un sentido de continuidad con los decretos de restauración de las Juntas Generales de Vizcaya y Guipúzcoa aprobados en marzo, así como con el regulador de las Juntas alavesas, de junio.

⁴³ Desde finales de septiembre una comisión de los parlamentarios formada por Ajuriaguerra (PNV), Txiki Benegas (PSOE) y Jesús Viana (UCD de Álava) comenzó a negociar el texto aprobado por la APV con Manuel Clavero Arévalo, ministro de las Regiones en el nuevo Gobierno de Suárez.

aceptaba siquiera la mención de esta provincia en el texto preautonómico. El Gobierno respondió en diciembre con la propuesta de incorporar al texto el requisito de la celebración de un referéndum en esta última provincia. Inicialmente, el PNV y el PSOE se negaron a una nueva ronda de negociaciones, y el 18 de diciembre el pleno de la APV acordaba no modificar el texto original original del régimen preautonómico. En esta ocasión, sin embargo, los ucedistas alaveses también se abstuvieron, lo que, de nuevo, debió encender las luces de alarma en el PNV, temeroso de que las fuertes reticencias navarras pudieran extenderse también a Álava. Finalmente, se aceptó que fueran los propios parlamentarios navarros integrados en la APV (dos del PSOE y uno del PNV, Irujo) los encargados de sostener la negociación con la UCD de Navarra.⁴⁴ Este fue finalmente el procedimiento por el que el 30 de diciembre los ucedistas navarros y la APV llegaron a un acuerdo para la incorporación de Navarra a la autonomía vasca, que con posterioridad se proyectaría en la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución.

El segundo motivo por el que el frente local vasco acabó condicionando la negociación constitucional fue el deterioro de las relaciones con el PSOE. Desde la fase final del franquismo y hasta junio de 1977, los socialistas vascos habían sido los socios menores de una “unión vasca” liderada por el PNV. Sin embargo, los resultados de las elecciones, particularmente con la inclusión de Navarra, permitían al PSOE empezar a cuestionar dicha hegemonía, de modo que los socialistas comenzaron a

⁴⁴ Este fue un curioso giro que permitió al PNV acabar aprobando el 30 de diciembre la inclusión de un referéndum en el caso de Navarra, que el partido se había negado siquiera a negociar el 18 del mismo mes. Sin embargo, como veremos en el próximo capítulo el *impasse* del texto para un régimen preautonómico puso en una difícil situación a los parlamentarios, acusados, especialmente por la ejecutiva vizcaína, de haber mantenido una postura “blanda” en relación a este tema. La prisa venía también condicionada por las nuevas reticencias que mostraba la UCD de Álava. En este sentido, la experiencia de la Segunda República subrayaba que un proceso de negociación demasiado prolongado favorecía a los sectores alaveses opuestos a la integración de la provincia en una autonomía vasca (véase a este respecto la sección 2.5.2).

desprenderse de la tutela peneuvista que, al menos en el País Vasco, había condicionado su trayectoria reciente. Un primer síntoma fue la negociación del régimen preautonómico. Como ya hemos visto, aprovechando la indecisión estratégica peneuvista los socialistas se adelantaron en la presentación de un proyecto. Este esfuerzo por hacerse con la iniciativa autonómica levantó las suspicacias del PNV, por primera vez retado en su propio terreno por los socialistas vascos. La segunda razón del enfriamiento de las relaciones fueron los distintos conceptos de la articulación territorial vasca, que en los años siguientes abrieron una brecha crecientemente insalvable entre las dos formaciones, en particular en torno a la cuestión de Navarra. Por el momento, sin embargo, los problemas no se derivaron tanto de Navarra como del uso de la “foralidad” que hacían ambos partidos, en particular en su entronque con la cuestión de los Conciertos. Mientras que para el PSOE la foralidad no tenía otra función que enlazar con una legitimidad histórica, para el PNV la utilidad de los fueros radicaba crecientemente en su “literalidad”, tanto por la ambigüedad con la que el partido podía emplearla para consumo interno como por el enlace que, paradójicamente, proporcionaba con la derecha vasca, y en particular con la derecha alavesa cuya connivencia era absolutamente necesaria, vista su hegemonía en esta provincia, para impedir una desvinculación de Álava de la autonomía vasca. Para la UCD alavesa, la aceptación del *status quo* fiscal mantenido por Álava bajo el franquismo era condición indispensable para su integración en la autonomía vasca, y el PNV adaptó su foralismo a las reivindicaciones de las demandas de la derecha alavesa. Para el propio PNV, esta posición le permitía reforzar la reivindicación de la restauración de los Conciertos en Guipúzcoa y Vizcaya, permitiendo proyectar un autogobierno vasco fundamentado en una autonomía fiscal que, por lo tanto, era *cualitativamente* distinta a lo que era previsible para las autonomías de otras regiones, aunque dicha autonomía fiscal se articulara provincialmente. Este entendimiento tácito entre el PNV y los sectores de la UCD local hizo posible la incorporación de los Conciertos como piedra angular del régimen preautonómico, y su

incorporación como elemento central de la reivindicación peneuvista en los próximos años. La actitud del PSOE frente a la articulación territorial, y de manera específica en la cuestión de los Conciertos, era, sin embargo, distinta. Su proyecto preautonómico preveía un autogobierno articulado más en torno a las instituciones centrales que a las provinciales. Además, y a pesar del consenso inicial alcanzado con el PNV en torno al régimen preautonómico, en los meses siguientes los socialistas vascos comenzaron a mostrar crecientes reservas en torno a la cuestión de los Conciertos. El PSOE mostró algún tiempo una trayectoria errática a este respecto; pero tendió a alejarse de la postura peneuvista.⁴⁵ Este distanciamiento en torno a la interpretación foral y al modelo territorial se hizo todavía más pronunciado cuando a comienzos de 1978 se negociaron las reglas para las elecciones a las Juntas forales de las tres provincias.

El motivo que en mayor medida contribuyó a un distanciamiento entre peneuvistas y socialistas radicó en las disputas sobre la Presidencia del Consejo General Vasco (CGV). Tras el decreto del régimen preautonómico, el CGV debía constituirse como su órgano ejecutivo. El PSOE argumentaba que

⁴⁵ En un informe presentado a la prensa, el PSE-PSOE reconocía que la restauración de los Conciertos supondría la reparación de una injusticia histórica, pero al mismo tiempo mostraba su preocupación de que pudiera obstaculizar la reforma fiscal prevista en los Pactos de la Moncloa. Los socialistas también subrayaban que la financiación autonómica no debía generar problemas de equidad: “los Conciertos no pueden ni deben romper la igualdad de los ciudadanos españoles ante la ley fiscal creando tratamientos discriminatorios” (*Deia* 3-5-1978). PNV y PSOE llegaron a un acuerdo para la reivindicación conjunta el establecimiento en Guipúzcoa y Vizcaya de un sistema semejante, basado en un cupo fijo de contribución a las cargas del Estado y a un fondo de solidaridad interestatal. Un aspecto adicional del acuerdo establecía que la presión fiscal no sería inferior en el País Vasco que en el resto de España. Estos fueron los términos en los que el CGV se dirigió al Gobierno en mayo. Significativamente, sin embargo, el PSE-PSOE no secundó los llamamientos a la movilización para la restauración de los Conciertos convocados por el PNV en junio. Cuando la cuestión volvió a plantearse en una Comisión mixta CGV-Gobierno celebrada en septiembre, el PSE-PSOE había cambiado de nuevo su opción, proponiendo un cupo flexible, lo que ocasionó nuevas fricciones con el PNV.

la constitución del CGV debía ir acompañada de la disolución del Gobierno vasco que todavía se mantenía en el exilio de París; de otro modo le correspondía a un socialista la presidencia, pues el PSOE había sido la fuerza más votada en las cuatro provincias. Los peneuvistas, por su parte se negaban a disolver el Gobierno en el exilio y defendían que la Presidencia del CGV le correspondía al PNV como fuerza más votada en las tres provincias que presumiblemente se iban a incorporar a la preautonomía.⁴⁶ Las posturas de ambas formaciones se mantuvieron inmóviles durante algún tiempo, y las dos formaciones decidieron finalmente constituir el CGV para luego en su seno designar a su presidente. Una vez constituido, se reveló que UCD estaba dispuesta a apoyar como primer presidente al candidato socialista, Ramón Rubial, frente al peneuvista, Ajuriaguerra, lo que efectivamente tuvo lugar en una difícil votación el 17 de febrero.⁴⁷ Más que ninguna otra diferencia política, la elección de Rubial como primer presidente de un órgano autonómico vasco contribuyó a romper la alianza histórica entre los dos partidos y empujó al PNV hacia el aislamiento político en el preciso momento en el que se afrontaba

⁴⁶ En relación a la disolución del Gobierno en el exilio, el PNV argumentaba que no podía producirse mientras no se celebraran elecciones autonómicas pues era la única institución que de manera legítima seguía ostentado la voluntad de autogobierno de los vascos. Las posturas de ambos partidos se recogían en *Deia* (2-12-1977 y 3-12-1977)

⁴⁷ El CGV se constituyó el 14 de febrero con cinco representantes del PSOE, cinco del PNV, tres de la UCD, uno de EE y un independiente alavés. La elección final de su presidente dependía efectivamente de UCD. El procedimiento de elección de Rubial revela, sin embargo, la división interna de la UCD vasca. La primera votación fue de hecho favorable a Ajuriaguerra, que obtuvo 6 votos, 4 del PNV, uno de EE, y el del representante de la UCD de Vizcaya; frente a 5 de Rubial, presumiblemente 4 del PSOE y uno de la UCD de Álava, absteniéndose los otros dos representantes alaveses. Para resultar elegido en la primera elección era necesario una mayoría de dos tercios. Las siguientes seis votaciones resultaron en empate a seis votos por la suma del segundo ucedista alavés a la candidatura de Rubial, hasta que en la octava votación el representante de la UCD de Vizcaya optó por la abstención, inclinando la balanza de este modo por Rubial (*Deia* 1978: 18-2-1978).

la fase final de la negociación constitucional.⁴⁸ La dimisión del socialista Juan Iglesias como consejero del Gobierno vasco, más de un año antes de su disolución definitiva, subrayó aún más la ruptura de la alianza política entre ambas fuerzas. Con este último gesto se ponía fin a la “unión vasca” que había estado vigente durante más de cuarenta años.

En el frente político regional que antecedió a la negociación constitucional el PNV tendió a aproximarse más todavía a una legitimación foral de la autonomía que le permitiese defender el respeto a las trayectorias institucionales diferenciadas de Álava y Navarra. Por lo que se refiere a la integración de ésta última en el régimen preautonómico, el recurso a la foralidad no surtió efecto, pero sí en el caso de Álava. Por otro lado, este recurso a una legitimidad foral y la elección del primer presidente del CGV contribuyeron a deteriorar y finalmente romper la alianza política del PNV con el PSOE por lo que los peneuvistas afrontaron la negociación constitucional en una situación de mayor aislamiento político que en los últimos años de la dictadura y los primeros de la transición.

3.2.3.2. El frente político estatal: la negociación constitucional

Como adelantábamos, durante los primeros meses en las Cortes Constituyentes, los peneuvistas carecieron de una estrategia precisa en el modelo de autogobierno o de una definición detallada del tipo de encaje que el partido iba a proponer en la redacción del nuevo texto. En su lugar, el PNV concentró sus primeros esfuerzos en una ampliación de las amnistías de julio de 1976, en lógica con

⁴⁸ La reacción del PNV no se hizo esperar. En el mismo número en el que *Deia* (18-2-1978) informaba de la elección de Rubial, Marcos Vizcaya “rompía” oficialmente las relaciones con el PSOE en un duro alegato, revelador de la actitud futura del partido: “nuestro cambio es desde este momento radical. Tendremos que pensar en un replanteamiento total, a medio plazo, para en ocho o diez años ser abiertamente mayoritarios en Euskadi: una estrategia clara y fuerte para poder prescindir de cualquier tipo de alianzas, defender los intereses prioritarios del País Vasco, por encima de cualquier otro tipo general”.

la espiral movilizadora de la primera mitad de 1977 y la consiguiente modificación de su agenda política. En esta ocasión, sin embargo, y en paralelo al frente de negociación política para la consecución de la amnistía, los peneuvistas activaron por primera vez, inicialmente en el seno de la APV y posteriormente de forma independiente, un frente movilizador que desde ese momento y hasta por lo menos 1982 (con la oposición a la LOAPA) mantuvieron activo para cada uno de sus ciclos reivindicativos. El PNV trataba así de competir con las instituciones extrapartidistas que hasta entonces habían llevado la iniciativa en este sentido (como las Gestoras pro-amnistía o el Grupo de Alcaldes), y de prevenir que esta movilización fuera monopolizada por las plataformas de la izquierda *abertzale* (como la Alternativa KAS, como entonces ya se apuntaba). Una primera convocatoria, articulada desde la APV, tuvo lugar el 8 de septiembre de 1977 y terminó en fuertes enfrentamientos.⁴⁹ El 25 de septiembre el PNV convoca su primer *Alderdi Eguna* (día del partido) reuniendo a 60.000 personas en el monte Aralar (Letamendía 1994b: 64).⁵⁰ El 7 de octubre, de nuevo a iniciativa peneuvista y aprovechando la conmemoración del 41º aniversario del Gobierno vasco se reunían en Bilbao, reivindicando la amnistía y la autonomía para el País Vasco, más de 100.000 personas. A esta convocatoria se sumaron incluso formaciones de la extrema izquierda, pero fue boicoteada por las formaciones *abertzales* como ESB, LAIA o HASI, que meses más tarde constituirían el núcleo de HB.

⁴⁹ Efectivamente, los parlamentarios presentes en la convocatoria fueron recibidos por una contramanifestación de cuya organización no se hizo responsable ninguna fuerza o plataforma política. Con gritos de “oportunistas *kanpora* (fuera)” y “el pueblo unido se rige sin partidos”, algunos de los parlamentarios del PNV y del PSE fueron recibidos a golpes por los contramanifestantes. Véase Letamendía (1994b: 58-59) para el relato de los enfrentamientos, que tuvieron lugar en esta primera llamada a la movilización de las fuerzas parlamentarias.

⁵⁰ De hecho desde este momento hubo una proliferación de “Egunas” convocados no sólo por las instancias “nacionales” del partido sino también por las regionales, como el “*Gudari Eguna*”, convocado por el BBB.

Por lo que se refiere al mismo proceso constituyente, éste había comenzado meses antes de la ley de amnistía del 14 de octubre. A finales de julio se había designado una Comisión Constitucional integrada por 36 diputados, entre los que se encontraba Arzalluz. El primero de agosto se designaba dentro de la Comisión una Ponencia encargada de redactar el anteproyecto constitucional, integrada por tres miembros de UCD, y uno del PSOE, de AP, del PCE y de la minoría vasco-catalana, que en este último caso recaería en el representante de *Covergència Democràtica de Catalunya* (CDC), Miquel Roca. La ausencia del PNV de la Ponencia se explicaba por la exigencia del Reglamento Provisional de las Cortes de un mínimo de 15 diputados para formar Grupo parlamentario. Este requisito, solicitado por el PSOE y consensuado con la UCD, quería evitar que el PSP de Enrique Tierno Galván formara Grupo parlamentario propio. Pero tuvo como consecuencia inintencionada que nacionalistas vascos y catalanes se vieran obligados a formar un solo Grupo, y consiguientemente contaron con un único representante en la Ponencia. Como vimos brevemente en el capítulo 1, en esta exclusión se ha visto la génesis de la inhibición peneuvista del consenso constitucional.⁵¹ Sin embargo, ni las manifestaciones contemporáneas de la prensa afín al partido, ni el posterior desarrollo de las negociaciones extraparlamentarias en torno a la Constitución, en las que los representantes peneuvistas –como veremos seguidamente- participaron activamente, permiten apoyar esta interpretación; volveremos sobre ello en las conclusiones de este capítulo.⁵²

⁵¹ Como vimos en el capítulo 1, algunas versiones de los modelos elitistas (Gunther 1992) han visto en esta ausencia del PNV de la Ponencia constitucional un factor condicionante de su posterior postura de *abstención* frente a la Constitución. En las conclusiones de este capítulo revisamos esta y otras explicaciones “clásicas” de la *excepción* peneuvista.

⁵² En este sentido, es significativo que desde *Deia* (3-8-1977) se proclamara que la exclusión del partido de la ponencia no ponía en peligro el “Pacto Autonómico”, en referencia a la alianza política con el PSOE. La exclusión de la ponencia, aunque constituyera un factor de tensión entre PNV y PSOE, fue

Vista su exclusión de la ponencia, para el PNV la negociación comenzó de hecho con la entrega del anteproyecto elaborado por la ponencia a la Comisión Constitucional en diciembre de 1977. En el siguiente año, hasta el referéndum de diciembre de 1978, pueden distinguirse hasta tres fases en la estrategia del partido hacia la negociación constitucional.

En la primera fase, durante su tramitación en la Comisión Constitucional y en el Pleno del Congreso (de diciembre de 1977 a julio de 1978), el PNV definió por fin su posición con respecto al encaje del País Vasco en España, decantándose por la doctrina de la “reintegración foral” que el partido llevaba considerando como fundamento de su reivindicación de autogobierno desde marzo de 1977. Pero como ya había ocurrido en períodos anteriores de la larga trayectoria peneuvista, las distintas esferas del partido mantenían significados muy distintos de esta opción “foral”. Mientras los parlamentarios la presentaron como un mecanismo para el reconocimiento de una autonomía específica para el País Vasco, vinculada fundamentalmente a techos competenciales más altos y procedimientos diferenciales como los Conciertos, desde el propio partido era tenida como la encarnación de una soberanía vasca. En la medida en la que el resto de los partidos, y en especial la UCD, atendieron al primer significado, se acercaron a posturas consensuales; pero cuando lo hicieron al segundo se alejaron de él. Los dos significados, sin embargo, se dieron simultáneamente, lo que contribuye a explicar los numerosos vaivenes que sufrió la negociación.

Tras el fracaso de la negociación en la Comisión Constitucional y en el Congreso, en la segunda fase (agosto y septiembre de 1978), durante la tramitación en el Senado y la ratificación final en las Cortes, el PNV en su conjunto radicalizó su postura hasta el punto de que algunos miembros de la dirección llegaron a propugnar el *no* al texto constitucional como la opción más conveniente. Estas posiciones se mantuvieron incluso cuando

mucho menos determinante de la ruptura entre ambos partidos de lo que sería meses después la elección de Rubial como presidente del CGV.

durante un breve período de tiempo, en la tramitación en el Senado, el PSOE votó a favor de la enmienda peneuvista. Durante esta segunda fase, además, el partido intensificó las llamadas a la movilización –iniciadas ya en la fase anterior- reivindicando el reconocimiento de los “derechos históricos” y los Concierdos económicos para Vizcaya y Guipúzcoa. La radicalización que acompañó a esta segunda fase tendió a situar la disyuntiva frente a la Constitución entre el *no* y la *abstención*.

La tercera fase (octubre de 1978) fue testigo de una reacción de los sectores y sensibilidades posibilistas del partido que en previsión de que el *no* pudiera poner en peligro el proceso estatutario se movilizaron a favor de la abstención en el proceso asambleario del partido que debía tomar la decisión final. Ésta fue la decisión finalmente adoptada por la Asamblea Nacional del partido en octubre.

Veamos con más detalle la primera fase. La reacción de los parlamentarios del PNV ante el primer anteproyecto fue ambivalente pero en conjunto bastante positiva. “Si en parte nos defraudaba es preciso reconocer que contenía indudables logros. Si se tiene en cuenta los cuarenta años de franquismo y la composición de las Cortes, el texto no resultaba desdeñable”. Además la posición de la vieja guardia dirigente, encarnada en Ajuriaguerra e Irujo, mantenía también una actitud favorable a una actitud positiva hacia el anteproyecto: “Juan de Ajuriaguerra en una reunión del *Euskadi Buru Batzar* celebrada en Vitoria vino a decir que no podíamos perder la memoria histórica, que era necesario enjuiciar el texto fríamente, examinándolo en relación al de 1931” (EAJ-PNV 1978: 14).⁵³ Tras una serie de reuniones entre el Grupo parlamentario y el EBB, el PNV presentó a la Comisión Constitucional un total de 101 enmiendas. Pero el

⁵³ Estas dos citas, y otras que se ofrecen a continuación, proceden de un extenso documento elaborado por el Grupo parlamentario peneuvista un año después de la aprobación de la Constitución, pero con anterioridad a la celebración del referéndum (EAJ-PNV 1978). Este documento se ha empleado para reconstruir el punto de vista de los parlamentarios a lo largo de todo el proceso.

grueso de la negociación peneuvista se centró en dos de ellas. Una primera, relativa a la apertura constitucional que permitiera delegar o transferir competencias reconocidas como exclusivas del Estado a las futuras Comunidades Autónomas (CCAA).⁵⁴ Y una segunda que ponía por fin sobre el papel el objetivo al que el partido había estado apuntando desde marzo de 1977: la “reintegración foral”. Inicialmente, esta segunda enmienda se concretaba en una propuesta de derogación de las leyes abolicionistas de los fueros de 1839 y 1876 y proponía el engarce de los territorios forales con el resto de España a través de una renovación del Pacto foral con la Corona (EAJ-PNV 1978: 15-27).⁵⁵ Con posteridad y como resultado de la negociación, los peneuvistas retiraron esta enmienda y la sustituyeron por una segunda que, obviando la referencia expresa a la reintegración foral, mantenía, sin embargo, su espíritu: “La Constitución reconoce y garantiza los derechos históricos forales de Álava, Guipúzcoa, Navarra, y Vizcaya, cuya concreción actual se fijará en el régimen autonómico de los territorios afectados, de acuerdo con las instituciones representativas de los mismos. A estos efectos, el Estado podrá transferir o delegar materias de su competencia” (EAJ-PNV 1978: 32). La versión modificada y consensuada por el resto de los partidos de esta enmienda se convirtió con posterioridad en la Disposición Adicional Primera de la Constitución.

Sobre estas dos enmiendas giraron la mayor parte de las negociaciones. Inicialmente los representantes del PNV se reunieron con Suárez y otros representantes del Gobierno, e incluso con el Rey, con vistas a una aceptación de la enmienda del

⁵⁴ Ésta se convertiría con posterioridad en el Art. 150.2 de la Constitución.

⁵⁵ Véase el texto completo de esta primera enmienda en EAJ-PNV (1978: 16-18). Por otra parte, en el primer anteproyecto se había plasmado ya algo de esta concepción que enlazaba monarquía y derecho a la autonomía en un texto elaborado por Roca que según intuía Peces Barba (1988: 49) Roca había presentado a petición de la minoría vasca: “La Constitución reconoce y *la Monarquía garantiza* el derecho a la autonomía de las diferentes nacionalidades y regiones que integran España, la unidad del Estado y la solidaridad entre sus pueblos”; subrayado por mí. El texto fue sustituido por el Art.2.

Pacto foral. La toma de contacto más importante fue la que tuvo lugar entre Arzalluz y Suárez el 8 de junio, en la que el peneuvista hizo entrega al presidente del Gobierno de un documento por el que el PNV se comprometía a la pacificación del País Vasco su se aceptaba su enmienda del Pacto foral con la Corona.⁵⁶ A mediados de junio, UCD y PSOE aceptaron negociar la apertura constitucional a cambio de que se retirara esta última enmienda, a lo que el PNV accedió presentando en su lugar la enmienda de los “derechos históricos”. En las semanas siguientes, las enmiendas de la apertura constitucional y de los derechos históricos quedaron fusionadas en una sola negociación, lo que no hizo sino contribuir a oscurecer su sentido, pues a menudo no estaba claro si se estaba negociando sobre el techo competencial que se podía contemplar en la actualización de los regímenes forales, o si por el contrario el problema radicaba en el reconocimiento de una soberanía originaria vasca.

Esta confusión era además alimentada por las declaraciones contradictorias de los distintos sectores orgánicos del partido. Por un lado, los parlamentarios tendieron a presentar su defensa de la Disposición de los “derechos históricos” como una garantía adicional de la apertura constitucional, no como un problema de reconocimiento de soberanía. Retrospectivamente, los parlamentarios recordaban que

este artículo, el 150.2, que en principio deja la posibilidad de una apertura constitucional, no concreta absolutamente nada. Indudablemente, tal y como ha quedado, este artículo podrá dar un

⁵⁶ Efectivamente, unos días después un titular de *Deia* (11-7-1978: p.11) anunciaba: “El PNV se compromete a pacificar *Euskadi* en un año si se aceptan sus propuestas en la Constitución”. Éstas se resumían en un programa de seis puntos en el que se incluían, además de la enmienda sobre la apertura constitucional, la descentralización de competencias de orden público o la constitucionalización de los Conciertos económicos. Ésta fue la iniciativa más evidente de la instrumentalización de la violencia política en la consecución de sus objetivos políticos por parte del PNV. Volveremos sobre ello en el siguiente epígrafe, cuando abordemos sobre la actitud del partido hacia la violencia política.

juego importante y abre muchas posibilidades en materia autonómica, pero en ningún momento quedan concretadas cuáles serán las facultades que se podrán transferir (...). Al mismo tiempo, al fijar en la disposición adicional –tal y como quería UCD- que la actualización de los derechos históricos se realizaría en el marco de la Constitución, esta disposición fijaba unos límites perfectamente claros y que no dejaban el menor asomo de duda. Si en ese marco constitucional la posible apertura no estaba en absoluto clara, corríamos el riesgo de que no existiera reconocimiento real, de que no tuviera consecuencia positiva alguna. Por eso, la única salida que existía era la de que la fórmula de la disposición adicional no nos remitiera indefectiblemente al marco constitucional; a esto se redujo toda la negociación (EAJ-PNV 1978: 41-42).⁵⁷

Durante toda esta primera fase el Grupo parlamentario del PNV siguió defendiendo que su enmienda de la disposición adicional no buscaba sino el reconocimiento de una autonomía específica y amplia para el País Vasco, incluso frente a sucesivos fracasos en la Comisión Constitucional y en el Pleno del Congreso. “Somos perfectamente conscientes de que la idea de pacto produce en muchos algo así como si aquí viniéramos a discutir de tú a tú con el Estado un determinado territorio. Y sin embargo, no es así. Es simplemente la afirmación de que el Estado, el Reino, se formó de una manera determinada”, afirmó Arzalluz (1984: 70) en junio en la Comisión Constitucional. Y el 21 de julio volvió a insistir en el pleno del Congreso: “para el

⁵⁷ La primera enmienda peneuvista de los “derechos históricos” había incluido una lista de competencias no transferibles. Explicando las razones de este añadido, los parlamentarios peneuvistas afirmaban que se hizo con objeto de demostrar “que nosotros aceptábamos un límite constitucional” (EAJ-PNV 1978: 40), dando la impresión de que el objeto central de negociación había sido el máximo competencial de la futura autonomía vasca y no el reconocimiento de la soberanía originaria. Hasta mayo, esta aproximación coincidía con algunas declaraciones públicas del partido. Un comunicado del EBB del 30 de ese mes establecía: “El PNV únicamente apoyará y aceptará positivamente una Constitución que recoja el respeto a los derechos históricos del pueblo vasco a través de una reintegración foral plena, cuyos términos actualizados pueden concretar en la distribución de competencias” (*Deia* 1-6-1978).

pueblo vasco se trata de poner en vigor nuevamente y vivir su propia autonomía en toda la plenitud posible, siempre que no choque con las facultades soberanas del Estado” (Arzalluz 1984: 106).

Según se fueron agotando las posibilidades de llegar a un acuerdo, las declaraciones públicas de la dirección del partido, sobre todo las orientadas a un consumo interno nacionalista y más preocupadas por el reforzamiento de la identidad nacionalista que por un nivel determinado de competencias, planteaban la negociación simplemente como una disputa en torno a conceptos de soberanía contrapuestos: “Hay dos principios fundamentales en la formulación [de la enmienda peneuvista]: reconocimiento de los derechos históricos y la bilateralidad Estado-Euskadi”, afirmó un miembro del EBB a finales de junio.⁵⁸ Una perspectiva que tendió a reforzarse desde la misma presidencia del EBB conforme se agotaban las posibilidades de acuerdo en la Comisión y en el Pleno del Congreso: “Nosotros difícilmente podemos aceptar una Constitución que hoy por hoy no reconoce una vía vasca para alcanzar la soberanía”.⁵⁹ En consecuencia, y por lo menos hasta julio de 1978, nunca se supo muy bien qué se estaba negociando, lo que contribuye a explicar las reticencias y los continuos cambios de posición de UCD.

En esta primera fase, la negociación transcurrió por distintos derroteros, en los que en ocasiones pareció que se había alcanzado un acuerdo que, sin embargo, a continuación volvía a romperse. Además, se dieron algunas muestras de diferencias públicas entre el sector parlamentario y el EBB. En junio, durante la tramitación en la Comisión, el resto de las formaciones políticas consensuaron una fórmula alternativa de reconocimiento de los derechos forales cuya actualización se hacía “en el marco de la Constitución”. Cuando las dos enmiendas se presentaron a votación en la Comisión, el representante peneuvista, Arzalluz, sorprendió a todos al dar un voto positivo no sólo a su propia enmienda sino

⁵⁸ La cita es de Juan José Pujana, miembro del EBB, en la apertura de un *batzoki* en Ondarreta (*Euzkadi* 28-6-1978).

⁵⁹ Declaraciones de Garaikoetxea a *Deia* (25-7-1978).

también la consensuada por el resto de las formaciones políticas. Al día siguiente y a través de un comunicado, el EBB desautorizaba a su portavoz parlamentario en su decisión, lo que subrayaba a estas alturas del proceso una conformación de preferencias diferentes en torno a la actitud que el partido debía tener frente al texto constitucional, propiciada por la incompatibilidad de cargos y la distinta percepción de los líderes de dicha norma dependiendo de la situación orgánica en la que se encontraban.⁶⁰ La posterior negociación en el Pleno del Congreso coincidió con un intenso debate en torno a la estabilidad política del País Vasco y la cuestión del orden público.⁶¹ En dos ocasiones distintas, el 15 y el 19 de julio pareció que se había llegado a un acuerdo, pero tanto en una como en otra el consenso inicial terminó por romperse y el texto final fue aprobado por el Pleno del Congreso en ausencia de los parlamentarios peneuvistas.⁶² Como

⁶⁰ Sobre este aspecto volveremos en el capítulo 4.

⁶¹ Prácticamente todo el mes de julio, coincidiendo con la tramitación constitucional en el Pleno del Congreso, estaría marcado por la inestabilidad política. El día 8 de julio, y como resultado de enfrentamientos entre la policía y un grupo de manifestantes, hubo un muerto en Pamplona. El conflicto se extendió rápidamente: el día 11 hubo paros generalizados en la margen izquierda vizcaína y en buena parte de Guipúzcoa, y el día 12 se convocó una huelga general con apoyo de todos los partidos, a excepción de AP y UCD, que se prolongaría hasta el día 13 en algunas zonas. Al día siguiente de la huelga general en Guipúzcoa, todos los partidos, a excepción de UCD, AP y HB (constituida desde abril) pedían la inmediata retirada de las Fuerzas de Orden Público (FOP) y hacían un llamamiento a la normalización y vuelta al trabajo, advirtiendo al mismo tiempo a la población “a que se mantenga alerta, secundando los llamamientos a movilizaciones de masas que efectúen las organizaciones políticas y centrales sindicales” (*Deia* 1977 13-7-1977: p.11).

⁶² El día 13 de julio comenzaron nuevas negociaciones entre el PSOE, la UCD y el PNV, y el 15 la prensa anunció un consenso entre los tres partidos que fue desmentido el 19. El Gobierno argumentaba que el problema radicaba en la negativa del PNV a votar en contra de la enmienda para la incorporación del derecho de autodeterminación que Francisco Letamendía, de EE, iba a presentar en el Pleno, lo que era sustancialmente cierto pues los peneuvistas se habían comprometido sólo a la abstención, a lo que habían sumado la exigencia de restauración de los Conciertos antes de la celebración del referéndum (EAJ-PNV 1979: 58) El PNV, por su parte, acusaba a UCD de retractarse de lo acordado en torno a la Disposición Adicional. El mismo 19, por intermediación del PSOE, se

hemos visto anteriormente, los parlamentarios, y en particular Arzalluz, siguieron defendiendo que su enmienda de la Disposición Adicional no buscaba sino el reconocimiento de una autonomía específica y amplia para el País Vasco. Pero todo el desarrollo de la negociación apunta a que desde otros sectores del mismo PNV se entendía la Disposición Adicional como una vía abierta a la soberanía vasca sin nombrarla, el “recurso a una vía difusa”, según ha admitido Garaikoetxea recientemente, pero que por su propia naturaleza ambigua se desarrollaba en lenguaje diferente en escenarios distintos.⁶³ Así lo entendieron otros

hizo un último intento para llegar a un acuerdo en torno a ésta última. En esta reunión el grupo del PNV se situó en una sala, y los representantes de la UCD en otra, con dos socialistas, Alfonso Guerra y Txiki Benegas como intermediadores. La UCD ofreció cuatro alternativas para la Disposición Adicional, de la que Arzalluz eligió una que enmarcaba la actualización de los derechos históricos, sin referencias al marco constitucional, en “el Estatuto, norma institucional básica según lo establecido en el Art. 140 [actual 147]”. Era un modo de ofrecer una fórmula aceptable dando un rodeo al obstáculo principal, pues el Art. 147 (CE) convierte al Estatuto en norma institucional básica “dentro de los términos de la presente Constitución”. Tras el acuerdo inicial en torno a esta fórmula, la UCD volvió a rectificar señalando que existía un error jurídico y que la referencia al Estatuto debía modificarse por “en los términos del Art. 140”, ante lo cual los peneuvistas rompieron las negociaciones. Lo que siguió hasta la aprobación de la Constitución en el Pleno fue realmente un pulso entre los dos partidos ante los medios de comunicación. UCD culpó de la ruptura a la intransigencia de los peneuvistas por negarse a una leve variación de la enmienda, pero se comprometió a votar a favor del Art. 150.2 de apertura constitucional. El PNV anunció que votaría contra la enmienda del derecho de autodeterminación presentada por Letamendía, pero que entendía que con respecto a la Disposición Adicional la reunión del 19 establecía compromisos adquiridos por ambas partes, unos compromisos a los que el partido se atenía. En la sesión del 21, los dos partidos se comportaron según el guión preestablecido. UCD votó positivamente a la enmienda peneuvista del Art. 150.2 y el PNV votó negativamente a la enmienda de autodeterminación de EE. Pero cuando Arzalluz defendió la enmienda brevemente acordada el día 19, la UCD votó en contra, tras lo cual los diputados peneuvistas abandonaron la sala, no teniendo así que pronunciarse ni en relación a la Disposición Adicional que ya había sido aprobada en la Comisión, ni respecto al conjunto del texto final.

⁶³ “Nosotros planteábamos recuperar la soberanía original y, en consecuencia la capacidad de decidir sobre la organización política que el pueblo vasco considerara más interesante. Eso permitía engarzar con la

testigos de la negociación y así terminó entendiéndolo también el propio Gobierno de la UCD.⁶⁴

Coincidiendo con el inicio de tramitación del texto en el Senado, en agosto, y hasta comienzos de octubre se inició una segunda fase de la actitud del partido hacia la Constitución. En el Senado, gracias al apoyo inesperado de algunos senadores de designación real y un cambio táctico del PSOE, se aprobó la enmienda peneuvista de los “derechos históricos”. Pero la actitud del partido ante esta aprobación, sobre la que sólo unos meses antes había cifrado su aceptación del consenso, señala que quizás a estas alturas un sector mayoritario de la dirección peneuvista había descartado ya la opción de un voto afirmativo.⁶⁵

Esta decisión se manifestó de distintas formas. En primer lugar, a la aceptación de la disposición adicional el PNV añadió ahora como condición indispensable la restauración de los Conciertos en Vizcaya y Guipúzcoa. La posición negociadora del partido parecía a estas alturas un gesto meramente testimonial. En realidad, desde septiembre, la disyuntiva pareció girar más entre el *no* y la *abstención*, lo que en ocasiones parecía alimentado por algunos líderes destacados como Garaikoetxea, quien, alegando

autodeterminación que en términos modernos reivindica un amplio sector del nacionalismo” (Juliá, Pradera y Prieto 1996: 286). También en los noventa, Mitxel Unzueta, senador peneuvista reconoce: “Era una forma de autodeterminación que tenía un precedente histórico y que era, valga la expresión ‘más vendible políticamente’ en la medida que la historia estaba diciendo que eso había existido, que eso no era una invención” (Ugarte 1998: 191).

⁶⁴Jordi Solé Tura, otro de los protagonistas de la negociación, también lo ha visto así: “la dirección del PNV pretendía conseguir una solución que se pudiese presentar como una forma de reconocimiento de la soberanía vasca. Desde un punto de vista funcional, una solución de estas características se podía haber encontrado sin mayores dificultades. (...) El problema, en el caso vasco, es que lo que interesaba no era tanto la solución funcional como el principio y, sobre todo, que no existían garantías claras de que una vez conseguido el principio no se iba a ir más allá. (...) La misma ambigüedad de muchos dirigentes al respecto alimentaban todos los recelos” (Solé Tura 1985: 106).

⁶⁵Ajuriaguerra, que estaba gravemente enfermo desde mayo de 1978, falleció en agosto, lo que no ayudó a consolidar actitudes más positivas hacia la consecución de un acuerdo político.

las supuestas preferencias de los afiliados llegó a apuntar un voto negativo: “adoptaremos presumiblemente una actitud de rechazo a la Constitución; (...) a mi juicio existe una identificación de la base de nuestro partido con nuestras convicciones, lo mismo que nosotros reflejamos sus criterios” (*Deia* 13-9-1978: p.12). En segundo lugar, mientras se seguía discutiendo la Disposición Adicional en el Senado, el PNV renovó las llamadas a la movilización.⁶⁶ El 1 de octubre el partido convocó una manifestación simultánea en las cuatro provincias en apoyo de los “derechos históricos” que no fue respaldada por el PSE-PSOE, pero sí por la mayor parte de las formaciones de la izquierda *abertzale*.⁶⁷ Pese a ello, el día 5 de octubre el Senado volvió a la redacción de la Disposición Adicional consensuada por el resto de los partidos en la Comisión Constitucional del Congreso.

Con este rechazo en el Senado se inició lo que hemos identificado como tercera fase en la evolución de la actitud de los peneuvistas en el proceso constitucional. Desde junio de 1978, el partido había venido convocando Asambleas locales y regionales para fijar su posición final frente a la Constitución. Éstas culminaron en una primera Asamblea Nacional que se celebró en Zarauz el 5 de octubre, el mismo día del rechazo definitivo en el Senado a la enmienda peneuvista. En Zarauz las posiciones

⁶⁶ Éstas habían continuado de hecho en la fase anterior. El 10 de junio, en preparación para la entrada en las negociaciones sobre el Título VIII y de la propia Disposición Adicional en la Comisión, el PNV convocó una manifestación para reivindicar los Conciertos económicos a la que según *El País* acudieron más de 60.000 personas (citado en Sastre 1997: 186). Ésta fue apoyada por EIA y EMK, las dos formaciones que constituían EE, y por otros partidos de extrema izquierda como PTE, ORT y una representación del KAS (*Deia* 11-7-1978). En su número de junio, *Euzkadi* (1-6-1978) anunció la convocatoria subrayando que era “obligación de todos los afiliados acudir para exigir este derecho”. De nuevo, frente al fracaso de la enmienda peneuvista en la Comisión el partido convocó nuevas concentraciones que culminaron en un acto de apoyo al Grupo parlamentario celebrado en Guernica el día 8 julio.

⁶⁷ Entre las formaciones que sí apoyaron la manifestación se encontraban ANV y ESB que desde abril formaban parte de la coalición HB, y los dos partidos que en junio de 1977 habían formado EE, EIA y EMK (*Deia* 23-9-1978: p.1).

predominantes, de acuerdo con distintas fuentes, fueron la *abstención* y el *no*.⁶⁸ Para octubre de 1978, por tanto, sólo los líderes veteranos parecían inclinados a dar un voto positivo al texto. Sin embargo, otros sectores de la dirección tampoco deseaban una expresión dura de rechazo que pudiera interpretarse como un portazo a la futura negociación estatutaria. En septiembre, preguntado sobre la postura que la dirección iba a recomendar de cara a la Asamblea Nacional, Arzalluz respondía:

Bueno, mi declaración es a título particular. Tampoco se puede uno anular tanto a la obediencia del partido. (...) En este país la gente anda con una visceralidad excesiva. Cuando la prensa decía “Arzalluz se ha marchado dando un portazo” o “se han marchado dando un portazo” se alegraban, pero no se preguntaban: ¿qué han sacado? Creo que la Constitución no es tan mala cómo para decir *no*, tiene cosas importantes para nosotros, y el *no* es una posición de rechazo y la coyuntura demasiado delicada, como para semejante enfrentamiento. Creo que la coyuntura doctrinal más lógica sería la abstención y que incluso habría que negociar el *sí*.⁶⁹

Las posturas de los apoderados en la Asamblea de Zarautz debieron alarmar a estos sectores más posibilistas, que desde ese momento trataron de frenar la creciente radicalización del discurso partidista durante el verano. A lo largo de octubre, este cambio de actitud se manifestó desde la dirección en dos vertientes.

La primera vertiente fue una reorientación discursiva que de forma bastante explícita trató de generar en torno a la *abstención* una fórmula de consenso intrapartidista. A los pocos días de celebrarse la Asamblea de Zarautz un “cualificado portavoz” del partido anunciaba desde *Deia* (6-10-1978: p.11) una campaña

⁶⁸ En relación a la Asamblea de Zarautz, *Deia* (6-10-1978: p.11) informaba: “La idea generalizada es que la base, al menos en el momento actual, se hallaba francamente predispuesta al rechazo en el momento del referéndum, bien bajo la fórmula de la abstención o del voto negativo”. Unzueta, senador peneuvista en las Cortes Constituyente, también recuerda “fue un debate interno, porque hubo mucha gente que quiso votar que *No*” (Ugarte 1998: 190)

⁶⁹ Entrevista a Arzalluz en *Euzkadi* y reproducida en Arzalluz (1984: 85-86).

informativa orientada a los afiliados. Como reflexión de la Asamblea de Zarautz dicho portavoz apuntaba: “daremos un voto responsable, no contará sólo el corazón a la hora de tomar decisiones”. Y pese a reconocer la frustración en la base por el rechazo de la Disposición Adicional peneuvista, proponía un análisis exhaustivo del contenido global del texto subrayando los aspectos positivos como el Art.150.2, o las numerosas posibilidades de desarrollo autonómico. En ese mismo número se recogían también unas declaraciones de Elías Galdós, enlace entre el EBB y los parlamentarios, en las que manifestaba que no veía consecuencias muy graves a la no aprobación de los planteamientos forales de su partido. Esta evidencia subraya que algunos sectores de la dirección estaban cambiando su posición de cara al referéndum constitucional. Pese a las posturas iniciales de la Asamblea de Zarautz, esta reorientación no generó más problemas y a finales de ese mismo mes de octubre la Asamblea Nacional de Pamplona aprobó la *abstención* como postura oficial del PNV.

La segunda vertiente trató de articular un gesto por parte de la dirección que desvinculara la posición del partido en el referéndum constitucional de la violencia política que seguían ejerciendo las dos ramas de ETA con el apoyo explícito de las organizaciones y partidos de la izquierda *abertzale*. El EBB convocó para ello una manifestación en Bilbao el 28 de octubre “contra el terrorismo”. Como veremos con más detalle en el epígrafe sobre la actitud del partido hacia la violencia política, esta iniciativa generó una fuerte oposición entre algunas Juntas Municipales, que obligaron al partido a cambiar el sentido de la manifestación. Como se reflejaba en la prensa vinculada al PNV a lo largo del mes de octubre, el llamamiento abrió una verdadera crisis interna que contribuyó, intencionadamente o no, a desviar la atención sobre la cuestión constitucional, que pasó así a ocupar un segundo plano.

La decisión tomada en la Asamblea de Pamplona tuvo su primera plasmación en la abstención del Grupo parlamentario peneuvista frente al texto definitivo aprobado en la sesión plenaria

de las Cortes el 1 de noviembre. Con posterioridad, el PNV hizo una fuerte campaña por la *abstención* previa al referéndum constitucional, frente a la UCD y el PSOE que defendieron el *sí*, y los partidos de la izquierda *abertzale*, que de forma unánime se decantaron por el *no*. Los resultados incluidos en la Tabla 3.3 muestran el éxito considerable de la consigna peneuvista en Guipúzcoa y Vizcaya, donde hubo una diferencia en la participación de más de 20 puntos, un impacto más limitado en Álava, donde la diferencia no superó los siete, e insignificante en Navarra donde sólo fue de un punto. El *no* consiguió, sin embargo, un apoyo relativamente uniforme en las cuatro provincias, hasta doblar la cuota conseguida por esta opción en el conjunto de España. Sólo en Navarra el *sí* consiguió superar el 50% del censo, pero en las tres provincias que con posterioridad formaron la Comunidad Autónoma Vasca (CAV) las diferencias interprovinciales fueron importantes, oscilando entre el 42,3% de Álava y el 27,7% de Guipúzcoa.

Tabla 3.3. Resultados del Referéndum sobre la Constitución de 1978 en el País Vasco y Navarra (en porcentajes sobre el censo)

Ámbito territorial	Álava	Guipúzcoa	Vizcaya	Navarra	España
Sí	42,3	27,7	31,1	50,4	58,8
No	11,4	13	9,5	11,3	5,3
Blancos/nulos	4,7	2,2	2,5	4,3	2,4
Participación	59,7	43,4	43,9	66,6	67,7

Fuente: Linz (1986: 419)

En definitiva la posición final del partido frente a la Constitución fue la manifestación más palpable de la posición de inhibición de los peneuvistas en torno al *consenso político* en el que confluyó el resto de los partidos de la oposición democrática del conjunto de España. Éste, sin embargo, no fue un resultado predecible desde las posiciones que el partido había mantenido en 1975 hacia el proceso de cambio político y en la reivindicación del

autogobierno, sino que se fue manifestando paulatinamente desde comienzos de 1977 y terminó de consolidarse a lo largo de 1978.

Tabla 3.4. Resultados de las elecciones a Cortes del 1 de marzo de 1979 en el País Vasco y Navarra (en porcentaje sobre el voto válido^a)

	Álava	Guipúzcoa	Vizcaya	Futura C.A.V.	Navarra
PNV	23	26,6	29,2	27,6 (7)	8,4% ^b
EE	4,7	12,9	5,9	8(1)	
HB	10	17,6	14,5	15(3)	8,9
UCD	25,5	15,4	16	17(5)	33(3)
A.P.	6,2	1	4,2	3,4	0,1/11,3(1) ^c
PSOE	21,4	18,2	19,1	19,1(5)	22(1)
PCE	3,3	3,1	5,3	4,6	2,2

^a En la tabla no están todos los partidos que concurrieron a las elecciones por lo que los porcentajes sumados verticalmente no llegan a 100. Las cifras entre paréntesis son los escaños obtenidos por cada partido

^b En Navarra el PNV acudió a las elecciones en coalición electoral con EE bajo la denominación "Nacionalistas Vascos"

^c Los datos se corresponden al porcentaje de votos obtenido por Unión del Pueblo Navarro (UPN), que en la década de los ochenta se fusionaría con Alianza Popular en una sola fuerza política.

Fuente: Elaboración propia. Los datos sobre Álava, Vizcaya y Guipúzcoa proceden de *Departamento de Interior del Gobierno Vasco* en <http://www.euskadi.net>. Los de Navarra de de BDISE Data Base (*Ministerio Portavoz del Gobierno*)

3.2.4. Hacia el Estatuto de Guernica (diciembre 1978-octubre 1979)

El referéndum de diciembre de 1978 inició un nuevo período político para el País Vasco dominado fundamentalmente por la elaboración, negociación y, finalmente, aprobación del Estatuto de Guernica en octubre de 1979. En este corto período de tiempo, sin embargo, hubo una considerable aceleración de la vida política. El 31 de diciembre de 1978 Suárez disolvió las Cortes y convocó nuevas elecciones para el 1 de marzo, y el 3 de abril se celebraron las largamente reivindicadas elecciones municipales que en las tres provincias vascas y Navarra fueron además acompañadas de elecciones a instituciones forales, tal y como habían contemplado

los decretos gubernamentales del régimen preautonómico. En ambas elecciones, el cambio más significativo fue la fuerte irrupción de la coalición *abertzale* radical HB y la inversión en la relación de fuerzas entre partidos nacionalistas y no nacionalistas que, como veremos seguidamente, el PNV empleó provechosamente para reforzar sus reivindicaciones de autogobierno.

Con anterioridad a estas dos convocatorias, la política vasca siguió marcada por otros acontecimientos. Sin duda, el más importante fue la elaboración de un anteproyecto estatutario en el seno de la APV al que el PNV logró añadir la mayor parte de las reivindicaciones (tanto simbólicas como sustantivas) que ya había defendido en las negociaciones del régimen preautonómico y de la Constitución, incorporando cuestiones nuevas como las competencias propias de orden público. La negociación de este anteproyecto empeoró las ya deterioradas relaciones con el PSOE, que volvió a discrepar del PNV en torno al modelo territorial de la futura autonomía vasca y a los Conciertos. En ambos aspectos, el documento final acabó reflejando principalmente las posturas peneuvistas, gracias de nuevo a una cierta concertación con la UCD local.⁷⁰ Por otro lado, las dos convocatorias electorales de 1979, dieron como resultado un fuerte retroceso socialista en el País Vasco que relegó a este partido a una posición secundaria en la negociación estatutaria. La marginación del PSOE se vio además acentuada cuando la negociación del proyecto estatutario se trasladó al Congreso y Suárez hizo del PNV el único interlocutor válido. Por otro lado, los diputados socialistas navarros ya no se incorporaron a la APV tras las elecciones de

⁷⁰ Las negociaciones del anteproyecto fueron notablemente duras. El proceso comenzó el 20 de noviembre de 1978 con la formación de una Ponencia en el seno de la APV con miembros del PNV, PSOE, UCD, EE y AP. El 8 de diciembre el PSOE se retiró al quedar aislado en lo relativo a los Conciertos, aunque manifestó también discrepancias en los procesos de elección de Juntas Generales, educación, seguridad social y la incorporación de Navarra (*Deia* 8-12-1978 10). Presentado el anteproyecto ante el Pleno de la APV el día 24 de diciembre, el PSOE se reincorporó a su redacción. Para la negociación del anteproyecto del Estatuto de Guernica véase Corcuera (1991: p.125-132).

1979, lo que inició un giro del PSOE en la cuestión de Navarra que fue recibido amargamente por el PNV. El entendimiento entre ambas fuerzas, que había presidido la firma del Compromiso Autonómico de 1977, había desaparecido ya completamente para 1979.

Este entendimiento se reforzó por contraste con EE, con cuya colaboración el PNV logró incorporar al texto del anteproyecto estatutario una nueva versión de la Disposición relativa a los derechos históricos.⁷¹ Con dicha colaboración EE dejaba al margen el derecho de autodeterminación que había defendido durante la negociación constitucional, y se adaptaba a la reivindicación de la soberanía vasca a través de la fórmula peneuvista de los “derechos históricos”. Con anterioridad al referéndum constitucional EE (no sin problemas y escisiones internas) había iniciado ya un giro “posibilista” hacia la autonomía vasca; un giro reforzado durante la elaboración del anteproyecto estatutario por la irrupción de HB, que pasó a ocupar el espacio electoral ocupado hasta entonces por el partido de Juan María Bandrés y de Mario Onaindía. EE mostró posiciones más próximas a las del PSE que a las del PNV sólo en lo relativo a la articulación territorial, lo que contribuyó a que el anteproyecto reflejara de forma predominante las posiciones peneuvistas. Para las elecciones de marzo de 1979, EE llegó a plantear una coalición electoral con el PNV que finalmente sólo se consolidó en Navarra bajo el nombre de “Nacionalistas Vascos”.

A finales de diciembre la APV aprobó un anteproyecto que pese al voto afirmativo de las principales formaciones estuvo lejos de ser un texto de consenso: UCD se abstuvo en la votación de la Disposición Adicional del Estatuto y el PSOE en los artículos

⁷¹ En su versión final la Disposición quedó del siguiente modo: “La aceptación de régimen de autogobierno que se establece en el presente Estatuto no implica renuncia del Pueblo Vasco a los derechos que como tal le hubiera podido corresponder en virtud de su historia, que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico”. La referencia al orden jurídico se añadió en su tramitación en el Congreso (Corcuera 1991: 139)

relativos a Navarra, el *euskera*, los Conciertos, el orden público y educación.

En lo que hace al PNV, las tensiones acumuladas durante el proceso constituyente se hicieron más manifiestas desde diciembre de 1978. Debían celebrarse entonces Asambleas Regionales para designar nuevas ejecutivas y seleccionar candidatos para las elecciones generales de marzo. La prensa se hizo eco de Asambleas tensas en Guipúzcoa y sobre todo en Vizcaya, donde se identificaban dos facciones: una vinculada al grupo de los parlamentarios y otra a la Ejecutiva vizcaína (BBB) presidida desde junio de 1977 por Antón Ormaza. Las disidencias entre los dos grupos giraban en torno a la posición del partido frente a la Constitución, a la manifestación del 28 de octubre “contra el terrorismo” y a las relaciones con ELA-STV, en este momento dividida en dos grupos. Los parlamentarios trataron de aprovechar la Asamblea de diciembre para forzar una renovación de la ejecutiva; pero salieron derrotados pues la facción vinculada a Ormaza reforzó su dominio sobre la ejecutiva.⁷² Los conflictos en Vizcaya repercutieron en la designación de candidatos a Cortes: Kepa Sodupe, número dos en la legislatura anterior, tras Ajuriaguerra, fue eliminado de las listas.

Estas disidencias internas se vieron reforzadas por los resultados electorales de 1979 (Tabla 3.4). Considerados globalmente, la fuerte irrupción de HB, sumado al ligero descenso del PNV y a la inversión de los resultados entre nacionalistas y no nacionalistas con respecto a 1977, parecía recomendar desde un mero cálculo electoral (más allá de las consideraciones que pudieran hacerse sobre la posición negociadora frente al Estatuto) el mantenimiento o incluso reforzamiento de una línea radical.

⁷² *La Gaceta del Norte* (15-12-1978: p.12). A este respecto puede verse también Letamendía (1994b: 246-249). El conflictivo desarrollo de la Asamblea vizcaína revela el considerable control de recursos partidistas que la peculiar organización territorial del PNV dejaba en manos de las organizaciones regionales. Frente a la estrategia desarrollada por la dirección central, el modelo de organización territorial favoreció la articulación y consolidación de facciones disidentes organizadas en torno a ámbitos regionales del partido. Sobre esto volveremos en el siguiente capítulo.

Pero desde los distintos prismas provinciales, que como veremos en el siguiente capítulo fueron ganando fuerza sobre la perspectiva de conjunto a lo largo del proceso de reorganización del partido, esa lectura no resultaba tan clara. Por ejemplo, en Álava, la única provincia en la que el PNV no había descendido, los cinco puntos de descenso de la UCD se correspondían exactamente con los cinco puntos de ascenso del PNV, una tendencia que no parecía sostenible a medio plazo en base a la defensa de una línea radical. Por otro lado, el descenso electoral en Vizcaya podía interpretarse como un castigo a su ejecutiva más radical. A esto se sumaron interpretaciones distintas sobre lo que significaba la irrupción electoral de HB, si se trataba de una radicalización nacionalista o por el contrario de extrema izquierda. El fuerte descenso del PSOE en Álava, Vizcaya y Guipúzcoa parecía confirmar esta segunda interpretación.

En general, el PNV presentó a través de sus órganos de prensa los resultados de HB como una radicalización nacionalista efecto de la lentitud en el desarrollo del autogobierno. Además, tendió a subrayar mucho más la victoria del conjunto del nacionalismo que su propio descenso electoral como partido, buscó reforzar los lazos de identidad intranacionalista por encima de otras consideraciones políticas⁷³ y empleó en ocasiones las implicaciones de la nueva situación para amenazar al Gobierno

⁷³ En *Euzkadi* (6-3-1979) el comentario de las elecciones de marzo comenzaba con el siguiente encabezado: “Nacionalismo gana, Centralismo pierde”. Y a continuación se identificaba sin más matices la opción nacionalista con la opción vasca: “(...) tenemos pues que *Euzkadi*, con Navarra, presenta la siguiente división de fuerzas: un total de veinte parlamentarios de las fuerzas vascas frente a los veintiuno de las estatales”. A los líderes de UCD se les llamaba “hijos pródigos del franquismo (...) de los cuales no podemos asegurar que no vayan un día a volver a la casa paterna”, y se congratulaba del descenso del PSOE afirmando que “(...) no se puede estar tocando las campanas y en la procesión a la vez”. La opción por HB se definía como un voto de “emotividad caliente, muchas veces desbordada y desbocada, que no tiene en cuenta las posibles consecuencias de unas acciones concretas. (...) El voto nacionalista [por el PNV] supone una protesta frente a los métodos centralistas, (...) pero una protesta calculada que persigue unos frutos a corto plazo. (...) El voto de HB es también una protesta, pero cargada de un alto porcentaje de rabia y desengaño”.

con la reivindicación de la independencia si sus exigencias estatutarias no eran satisfechas. Sólo unos días después de las elecciones, Marcos Vizcaya, diputado reelecto en el Congreso, afirmaba que si el Estatuto sufría recortes en las Cortes “los parlamentarios, en nombre del Partido Nacionalista Vasco, jugándonos lo que haya que jugarnos, nos veremos forzados a pedir la plena independencia de *Euskadi*”; un extremo al que no se había llegado nunca durante el proceso constituyente, al menos no de forma tan explícita.⁷⁴

Pero, de forma algo más reservada, otros miembros de la elite peneuvista valoraban esta posición como excesivamente dura, y parecían preferir actitudes más conciliadoras. En junio de 1979, a pocos días de que comenzara la negociación del Estatuto, miembro del EBB se pronunciaba en este sentido:

yo entiendo que estamos en una situación, esto no se puede decir en la calle, ¿no? y menos a nuestra gente, pero yo entiendo que estamos en una situación de ceder. En todos los órdenes. Al Partido Socialista le ha costado, y eso se ve, se refleja en los resultados electorales (...) el ir cediendo su postura. Lo mismo al Partido Comunista. Y a nosotros en lo que nos corresponde pues también. (...) La verdad es que en el Estatuto que nosotros presentamos, de Guernica, hay – nuestra postura va a ser dura, es claro- pero sí hay posibilidades de ceder. (...) Si es verdad que en ciertas, en ciertos asuntos, sobre todo en el fiscal, pues sí nos hemos pasado un poco de lo que entendemos que van a aceptarnos (E-1b).⁷⁵

Otras fuentes revelan que esta actitud era compartida también por otros líderes, especialmente entre los veteranos que en el

⁷⁴ Declaraciones a *Deia* (20-3-1979: p.1).

⁷⁵ Cada cita o referencia de las referencias incluidas en el Archivo de Richard Gunther irá vinculada a un código. Estos códigos permiten al lector consultar en el Apéndice metodológico el cargo y la vinculación orgánica del entrevistado en el momento de la entrevista.

contexto de una violencia en continuo aumento tenían además muy presente el fantasma de la Guerra Civil.⁷⁶

Los resultados de las elecciones municipales supusieron una contundente victoria del PNV y sirvieron para calmar algo los ánimos en este sentido. En Álava, Guipúzcoa y Vizcaya consiguió 1084 concejales, muy por delante de los 260 de HB o de los 202 del PSOE. Además, como contemplaba el régimen preautonómico, las elecciones municipales y forales revertieron en una recomposición del CGV, que pasó a estar presidido por Garaikoetxea. Por su parte, la nueva APV surgida de las elecciones de marzo, a la que no se sumaron los parlamentarios de HB (expresando de este modo su rechazo a una solución autonómica), ratificó el Estatuto de Guernica, que en julio comenzó a ser negociado en Madrid por una Comisión Mixta integrada por miembros de las Cortes y de la APV. Esta comisión, sin embargo, quedó pronto relegada en la sombra frente a la negociación directa entre Suárez y Garaikoetxea. A finales de ese mismo se aprobó el texto definitivo y se fijó el referéndum para el 25 de octubre, fecha conmemorativa de la “abolición foral”. El referéndum propició un breve acercamiento entre el PNV y el PSOE, que, junto con EE, hicieron una campaña conjunta a favor del *sí*. Aunque también defendió el voto positivo, la UCD no participó de esta campaña conjunta, y HB defendió la abstención. En el referéndum (Tabla 3.5) el Estatuto fue aprobado por la mayoría del censo de las tres provincias y la participación rondó el 60% del censo.

⁷⁶ Con motivo de la apelación de Vizcaya al recurso a la independencia, Jáuregui, líder veterano del partido y senador peneuvista por Guipúzcoa en esta segunda legislatura, envió una queja al BBB: “Decir hoy que, si no nos reconocen la autonomía que pedimos, pediremos la independencia, es un acto que nos malquista con la opinión pública y no hace adelantar nuestra causa. Si no nos reconocen la autonomía, menos nos reconocerán la independencia, y si esto se dice en serio, la consecuencia es que si se pretende realizar por la fuerza tal aspiración de independencia, lo único que haremos es dar armas a ETA, *Herri Batasuna*, comprometer a nuestro Partido y llevar a nuestro pueblo a un baño de sangre” (De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 2001: 372)

En los diez meses transcurridos entre el referéndum de la Constitución y el del Estatuto de Guernica el PNV aprovechó la fuerte irrupción electoral de HB para reforzar su posición en la negociación del Estatuto de Guernica y amenazó al Gobierno central con propugnar una “ruptura” definitiva en el proceso de cambio político. Estos procedimientos sirvieron al PNV para conseguir del segundo Gobierno de Suárez el reconocimiento de único interlocutor válido y monopolizar la fase final de la negociación estatutaria con el Gobierno central. El período se caracterizó además por la manifestación de nuevas crisis partidistas, que en Vizcaya condujeron a enfrentamientos entre la Ejecutiva Regional y el sector parlamentario del partido.

Tabla 3.5. Resultados del referéndum del Estatuto de Guernica (en porcentajes sobre el censo)

Ámbito territorial	Álava	Guipúzcoa	Vizcaya	Total CAV
Sí	52,8	54,9	52,2	53,1
No	5,7	2,4	2,9	3
Blancos/nulos	4,6	2,4	2,5	2,6
Participación	63,2	59,7	57,5	58,8

Fuente: Elaboración propia. Los datos sobre Álava, Vizcaya y Guipúzcoa proceden de *Departamento de Interior del Gobierno Vasco* en <http://www.euskadi.net>.

3.3. La estrategia (II): el PNV frente a la violencia política

La historia de la actitud del PNV hacia la violencia política es inseparable de la de sus relaciones con la primera organización nacionalista vasca, ETA, que la ha utilizado de forma sistemática, calculada y con dosis de crueldad e intensidad que todavía en los sesenta eran difíciles de prever. Esta violencia política, que comenzó en la fase final de la dictadura, estaba destinada a convertirse en un factor esencial de la vida política vasca, plagándola de ambivalencias y contradicciones en las que la posición del PNV ha sido un referente fundamental. Esta sección

analiza la posición del PNV hacia la violencia como una dimensión más de su estrategia política. En el primer bloque describo las posiciones del PNV hacia la violencia política en los últimos años del franquismo, un período en el que la actitud dominante estuvo caracterizada por un discurso de legitimación pasiva. En el segundo bloque analizo la evolución del partido durante la transición política desde estas actitudes iniciales del tardofranquismo. Durante la transición, la actitud del partido se diversificó en distintas posiciones en parte contradictorias entre sí. Por un lado, frente a las organizaciones de la izquierda *abertzale* y su propia militancia de base, la dirección peneuvista endureció su discurso y sustituyó paulatinamente la legitimación pasiva del período inmediatamente anterior por condenas más firmes de la violencia. Por otro, la dirección peneuvista instrumentalizó la violencia política para reforzar su posición en la negociación del autogobierno. Por último, durante la transición la actitud del partido hacia la violencia política y hacia ETA se convirtió en una nueva fuente de diferencias intrapartidistas que dieron lugar a conflictos manifiestamente abiertos.

3.3.1. *Antecedentes (1960-1975)*⁷⁷

Pese a la importancia que iba a ganar en el futuro, la violencia política jugó un papel muy secundario en las relaciones entre el PNV y ETA durante su primera década de coexistencia. En su declaración fundacional, ETA ni siquiera hacía una mención expresa al recurso a la violencia como uno de los motivos fundamentales de la ruptura con el PNV. En esos primeros años, y hasta la aparición de *Vasconia* de Federico Krutwig en 1963 y del primer Manifiesto Político de ETA en 1964, la mayor parte de los observadores hubiera definido a ETA como una organización

⁷⁷ Este apartado de las actitudes del PNV hacia ETA en los últimos años del franquismo está basado en Jáuregui (1981), San Sebastián (1984), Sullivan (1988), Garmendía (1995), Elorza (1998) y De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz (2001).

orientada fundamentalmente a la juventud nacionalista, que trataba de recuperar el activismo político característico del mismo PNV en los años cuarenta y en los primeros cincuenta, y que en todo caso se diferenciaba de aquél por propugnar el abandono de la política de concertación con la oposición antifranquista española. Todavía en esos primeros años, las ocasiones en las que ETA recurrió a la violencia política fueron lo suficientemente escasas, aisladas e insertas en una pluralidad de otros actos de reivindicación como para que el PNV, y otros observadores, pudieran identificarla como principal seña de identidad de la nueva organización. Durante los primeros años sesenta, las relaciones entre ambas organizaciones fueron tensas y difíciles, como veremos seguidamente; pero no por las discrepancias en torno a la lucha armada.

Cuando por el contrario ETA comenzó a emplear la violencia política de forma sistemática, la actitud del PNV se manifestó en tres vertientes. En primer lugar, en sus publicaciones clandestinas o del exilio la dirección peneuvista propició un discurso de legitimación pasiva del empleo de la violencia con el argumento de que era el propio régimen, y su naturaleza autoritaria y represora, el que incentivaba la respuesta violenta: en última instancia, la responsable de la violencia política era la propia dictadura franquista, y no ETA. En segundo lugar, y frente a las detenciones, juicios y encarcelamientos del franquismo, el PNV activó su red organizativa clandestina, permitiendo, y a veces incentivando, la solidaridad activa de sus militantes con los perseguidos por el régimen franquista en general y con los activistas de ETA en particular. En tercer lugar, y durante un breve período de tiempo, algunos sectores del mismo PNV, pero en particular la organización juvenil, EGI, se planteó seriamente adoptar una estrategia de oposición violenta al régimen e incluso llevó a cabo algunos actos violentos aislados.

En los primeros sesenta las relaciones entre el PNV y ETA se caracterizaron por un intenso enfrentamiento dialéctico y doctrinal. Como vimos en el epígrafe anterior, el PNV había rechazado desde 1962 establecer una alianza política con ETA;

pero no fue por discrepancias en torno al empleo de la violencia política, sino por otros motivos. La deriva de ETA hacia posiciones primero marxistas y luego maoístas era probablemente el mayor reproche que la dirección peneuvista le hacía a ETA (Jáuregui 1981: 291-292; Elorza 1998: 140). También la agresividad “verbal” y las amenazas que ETA empleaba en sus comunicados y declaraciones sobre el PNV fueron probablemente más determinantes en el alejamiento entre las dos organizaciones que diferencias en torno a la lucha armada.⁷⁸ Al evitar la colaboración política con ETA, los dirigentes del PNV buscaron reafirmarse en su propia estrategia de concertación con el conjunto de la oposición antifranquista española, cuya ruptura la nueva organización radical fijaba como condición indispensable de cualquier alianza política. En cambio, en relación a la lucha armada la actitud del partido abarcó, según el ámbito, desde el discurso de legitimación pasiva articulado por algunos líderes,⁷⁹ hasta una incitación más activa especialmente pródiga en EGI.⁸⁰

⁷⁸ El Manifiesto Político de ETA de 1964 “Al Pueblo Vasco” era tremendamente agresivo con el PNV y su estrategia política. En él, ETA se arrogaba la vanguardia y dirección del nacionalismo, vinculaba indisolublemente la liberación nacional de la liberación social, reafirmaba sin ambigüedades su apuesta por la lucha armada y calificaba de traidores a todos los que no comulgaban con su estrategia: “ETA ha creado la nueva Resistencia. (...) Al comenzar 1964 nos vemos esperanzados por el rumbo que hemos marcado a la Resistencia y con ella a *Euskadi* entera. (...) Incluso fuerzas sedicentes nacionalistas intentan arrastrar a parte del Pueblo Vasco a una nueva aventura para solucionar un problema ESPAÑOL –y por tanto NO VASCO-, so pretexto de que una vez establecida una república o monarquía en la capital del país vecino, Madrid, se podría ‘empezar’ a hablar de una ‘eventual’ concesión de ‘cierta’ autonomía interna a algunas regiones de *Euskadi*. (...) El que no está con el Pueblo Vasco y su Resistencia, está en contra de aquél y de ésta. (...) Quien desea la libertad e independencia de *Euzkadi* SIN LUCHA es sencillamente un inconsecuente ingenuo o –peor aún- un pseudo-abertzale o traidor disfrazado. Son *abertzales* los que colaboran con la Resistencia Vasca. Los que se oponen a ella o la boicotean, serán barridos” (en mayúscula en el original, citado en De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 2001: 272-274).

⁷⁹ Cuando comenzaron las acciones armadas todavía bajo el franquismo el mismo Gobierno en el exilio, a través de su *lehendakari* Leizaola, contribuyó a esta legitimación pasiva afirmando: “Es nacionalista -y tanto uno como otro- el

Entre finales de los sesenta y comienzos de los setenta, frente a la escalada de “acción-represión-acción” protagonizada por ETA y el régimen franquista y el enorme impacto de los juicios de Burgos, toda posible crítica a ETA fue sustituida por un reforzamiento de los lazos de solidaridad intranacionalista, por la consolidación del discurso de legitimación pasiva de la violencia política e incluso por un breve devaneo del propio PNV, a través de su organización juvenil EGI, con la lucha armada. Todo ello estuvo además rodeado de un clima de fuertes movilizaciones y altísima tensión política, frente a un régimen ostensiblemente más hostil que en la primera mitad de década y decidido a hacer de la lucha contra ETA un ejemplo para el conjunto de la oposición antifranquista. En este contexto, el PNV activó todos sus recursos partidistas en el interior y en el exilio para prestar asistencia jurídica y económica a los presos y a sus familiares y para potenciar la movilización internacional.⁸¹ Muy especialmente las sentencias del proceso de Burgos en 1971 arrastraron tanto a la militancia clandestina como a la dirección, incluyendo al mismo Gobierno vasco, a una identificación con ETA desconocida hasta entonces, y que tampoco se ha repetido después. En esa situación el discurso peneuvista equiparó la persecución y represión de las actividades de ETA con la del pueblo vasco en su conjunto. Así, en vísperas de la celebración del juicio el Gobierno vasco

que cree en el recurso a la acción directa y en los medios energéticos y el que confía en la negociación, el separatista rígido y el colaboracionista ocasional, el que tiene prisa por llegar a la última consecuencia, sea como sea, y el que subordina el tiempo a otros factores determinantes de aquella misma libertad” (citado en De Pablo, Mees, Rodríguez Ranz 2001: 265).

⁸⁰ En junio de 1962, se publicó en *Gudari*, la revista clandestina de EGI, un editorial titulado “El derecho a la resistencia” donde se afirmaba: “Si basta la huelga, el boicot a las leyes y el sabotaje, ahí detendremos nuestra acción; si fuera menester para vencer la tiranía (...) usar la violencia armada, afirmaremos, sin vacilar, la legitimidad de ese último recurso” (San Sebastián 1984: 95).

⁸¹ En relación al proceso de Burgos Arzalluz afirmaba en una entrevista años después: “Hicimos gestiones con la Democracia Cristiana italiana e intervinieron Aldo Moro y Mariano Rumor para que Pablo VI intercediera. Y Leizaola hizo gestiones desde París” (Entrevista a Arzalluz en Juliá, Pradera y Prieto 1996: 210).

afirmaba que “quienes van a ser juzgados no lo serán como adherentes a organismos designados por la sigla que sea, (...) sino como miembros y defensores de la causa del pueblo vasco, en situación de necesidad moral de resistir por la propia supervivencia” (De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 2001: 306-307).

Quizás por efecto mimético, quizás por el impacto polarizador que tuvieron los estados de excepción y las detenciones que acompañaron el proceso de Burgos, el cambio de década fue testigo también de las tentativas más serias por parte de las organizaciones vinculadas al PNV para emplear la violencia como instrumento de reivindicación política. En 1968 militantes de EGI llevaron a término algunas acciones violentas, la más sonada de las cuales fue la colocación de un artefacto explosivo en la etapa Vitoria-Pamplona de la Vuelta Ciclista a España. Según parece, estas acciones armadas de EGI recibieron el apoyo explícito de la dirección (De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 2001: 302). En la coyuntura de los primeros estados de excepción la dirección radicalizó su postura hasta el punto de afirmar en un editorial de *Alderdi* publicado en agosto de 1968 que el partido no renunciaba al empleo de la violencia (San Sebastián 1984: 103). EGI continuó preparando acciones similares hasta que en abril de 1969 la muerte de dos de sus militantes al explotarles un artefacto cuando preparaban un nuevo atentado llevó a la dirección del PNV a solicitar el fin de las acciones armadas por cualquiera de sus organizaciones (San Sebastián 1984: 105; Elorza 1998: 140; Sullivan 1988: 124). Parece que con el recurso transitorio a la lucha armada la dirección peneuvista había tratado de detener el trasvase continuo hacia ETA desde EGI; cuando finalmente se dio cuenta de los efectos perversos de esta táctica mimética la cultura de la violencia estaba ya lo suficientemente extendida en EGI como para que las consignas que ordenaban el fin de las acciones armadas alimentaran una escisión ese mismo año: EGI-*Batasuna*,

que con posterioridad, en 1972, se fusionó con ETA-V, la más nacionalista de las dos ETAs existentes.⁸²

Este abandono de las acciones armadas, sin embargo, no implicó un abandono paralelo del discurso de legitimación pasiva de la lucha armada de ETA, ni siquiera cuando el número de víctimas de la organización comenzó a aumentar desde principios de los años setenta. El cambio de dirección desde el exilio al interior, que tuvo lugar en 1971 y que analizaremos con más detalle en el próximo capítulo, tampoco supuso un cambio sustantivo a este respecto. Los contactos de la ronda *abertzale* de ese mismo año habían servido para ratificar que el PNV no estaba dispuesto a una alianza con ETA que le obligara al abandono de sus aliados históricos, “españolistas”, y por lo tanto inaceptables desde la perspectiva de esta última. Pero en el contexto de los primeros setenta, en el que además amplios sectores de la población -por efecto, en parte, del propio discurso del PNV- habían venido a identificar la causa de ETA con la del País Vasco en su conjunto, el rechazo de dicha alianza conllevaba crecientes riesgos que la dirección no dejaba de constatar. La escisión de EGI-*Batasuna* es significativa a ese respecto. Como veremos en el próximo capítulo, la primera década de los setenta fue testigo de un fortalecimiento organizativo considerable por efecto en buena medida de la movilización suscitada en torno a ETA, pero también de una creciente contestación desde la base partidista con respecto

⁸² Efectivamente, desde la segunda mitad de los sesenta la organización ETA sufrió múltiples escisiones, la mayor parte de las cuales se debió a la dificultad de conjugar su vertiente marxista con su vertiente nacionalista, particularmente en el contexto vasco donde una enorme proporción de la clase obrera era de origen inmigrante. En las sucesivas asambleas de ETA, los partidarios de priorizar el “frente obrero” chocaron sistemáticamente con los que creían que dicho frente arrastraría a la organización hacia una desviación “españolista”. A este conflicto se sumaría, en vísperas de la muerte de Franco, el debate sobre la conveniencia de priorizar el “frente” político o el “frente” armado. A la larga siempre sobrevivieron bajo las siglas ETA las escisiones más radicalmente nacionalistas y partidarias de la lucha armada (ETA-V, ETA-m) frente a las obreristas o partidarias del “frente” político (ETA-VI, ETA-pm). Para la historia de ETA pueden consultarse Jáuregui (1981), Sullivan (1988), Letamendía (1994a, 1994b, 1994c), Garmendía (1995), y Elorza (1998).

a la estrategia política del partido. En ese contexto, la justificación de la violencia fue el peaje que la dirección peneuvista tuvo que pagar para poder mantener su política de la “unión vasca”. Todavía en enero de 1973, el nuevo EBB del interior afirmaba que “el uso de la violencia contra la violencia no puede ser descartada de plano en moral, sino matizada”(De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 2001: 320-321). Este discurso de justificación de la violencia se mantuvo incluso después de que las acciones armadas de ETA dieran un importante salto cualitativo.⁸³ En septiembre de 1975, la solidaridad peneuvista con los activistas de ETA se puso de nuevo a prueba con motivo de los fusilamientos de dos miembros de ETA junto a tres del FRAP, un grupo armado de extrema izquierda. Como en ocasiones anteriores, el PNV activó su organización partidista al servicio de las movilizaciones para expresar la repulsa por las condenas y reivindicar la conmutación de las mismas.

Frente a la actitud predominante de legitimación pasiva respecto a la lucha armada también comenzaron a surgir, aunque al principio de forma aislada, voces discordantes. En una fecha tan temprana como 1962 Irujo escribía en *Alberdi* un artículo manifestándose de forma tajante contra el empleo de violencia política (San Sebastián 1984: 95). Además, desde mediados de la década ETA había ido generalizando el llamado “impuesto revolucionario” a través del empleo de la amenaza y la extorsión contra los empresarios vascos, algunos de los cuales eran miembros o simpatizantes del PNV. Esto constituía un motivo creciente de preocupación entre los dirigentes, y una fuente de críticas por parte de algunos militantes de base (De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 2001: 266, 274-76). Desde *Alderdi* y otras publicaciones vinculadas al PNV, algunos afiliados expresaban, la mayor parte de las veces a título personal, sus reticencias hacia la

⁸³ Desde el asesinato de Melitón Manzanos hasta 1975 ETA contabilizó un total de 45 víctimas mortales. En septiembre de 1974, por ejemplo, ETA colocó una bomba en la cafetería Rolando de Madrid que causó trece muertos, todos ellos civiles. Este atentado fue, de hecho, el detonante de la escisión entre ETA-m y ETA-pm.

actitud global que el PNV mantenía hacia la violencia.⁸⁴ Desde finales de los sesenta y principio de los setenta la violencia política y la actitud que el partido debía mantener ante se convirtió progresivamente en una nueva fuente de disputas intrapartidistas. Lo que en torno en vísperas de la muerte de Franco sólo se apuntaba como una tendencia se convirtió en conflicto abierto durante la transición democrática.

3.3.2. La actitud hacia la violencia durante la transición política

En los meses posteriores a la muerte de Franco la posición del PNV con respecto a la violencia política no cambió significativamente: los peneuvistas no compartían los métodos empleados por ETA pero entendían que en última instancia la responsabilidad de dichos actos recaía en las instituciones del régimen autoritario por bloquear los cauces para la libre expresión democrática. Pero, en cierta contradicción con este discurso de legitimación pasiva, la primera condena a una acción de cualquiera de las dos ramas de ETA no se justificó por un cambio en la coyuntura política sino por la naturaleza de la víctima, Ángel Berazadi, un industrial próximo al PNV secuestrado por ETA-pm y al que se encontró asesinado el 7 de abril de 1976. Dos días después el PNV, por boca del EBB condenaba por primera vez una acción de ETA. “No condenamos hasta hoy ningún acto violento llevado a cabo por militantes vascos”; pero “entiende el

⁸⁴ El siguiente testimonio es ilustrativo del pensamiento de este sector crítico, a la vez que profético de los problemas a los que se enfrentaría luego el PNV a causa de la persistencia de la violencia política de ETA: “El PNV y en su nombre el EBB debe de hacer cuantos esfuerzos pueda (...) para despejar el horizonte, sí, para aclarar posiciones, sí, pero no como lo entiende Monzón, sino deslindando bien los campos; afirmando cuantas veces sea necesario que el PNV y el gobierno de *Euskadi* no se hacen solidarios con los métodos de violencia y terrorismo que utiliza ETA, y que repito, repugnan a la inmensa mayoría de nuestro pueblo. Si no lo hacemos y en lenguaje bien claro (...) la repetición de aquellos actos puede hacer que parte de la opinión vasca se aleje del nacionalismo” (De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 2001: 310).

PNV que hasta la propia guerra se halla sujeta a normas éticas”, pese a lo cual “con esta toma de postura pública el PNV no se desvía de sus principios y exigencias tan reiteradamente manifestadas” (Ugarte 1998: 185). El partido no condenó el resto de los asesinatos que tuvieron lugar a lo largo de 1976, aunque en sus comunicados seguía distanciándose de los procedimientos empleados por las dos ramas de ETA (De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 2001: 332).

Con la puesta en marcha de la LRP y la celebración de las primeras elecciones libres esta actitud tampoco cambió sustancialmente. Las condenas de las acciones etarras siguieron dependiendo más del sujeto o el perfil de la acción que de las consideraciones éticas, o incluso políticas, del empleo de la lucha armada. La primera mitad de 1977 fue todavía para el PNV un período de indeterminación estratégica, durante la cual se inhibió de tomar iniciativas y adoptó un cierto papel de observador pasivo, manteniendo un pie en la estrategia política desarrollada bajo el franquismo y otro en las movilizaciones que otras organizaciones y partidos desplegaban en torno a la reivindicación de la amnistía. Las resistencias que la dirección del PNV se encontró para participar en las elecciones de junio demostraban la importante proyección que las actividades de las dos ETAs tenían sobre el reforzamiento de la identidad nacionalista vasca durante este período; el PNV temió probablemente adoptar una posición demasiado beligerante en este sentido. El partido se adaptó al discurso de otras organizaciones y movimientos: no cabía hablar de una verdadera democratización mientras siguiese un solo preso en la cárcel, lo que legitimaba la continuidad de la lucha armada.

Tras la última ley de amnistía de octubre de 1977, y a lo largo de 1978, la actitud del PNV hacia la violencia política comenzó a cambiar en dos sentidos, en parte contradictorios entre sí, pero que el PNV trató de compatibilizar en la medida de lo posible.

El primer sentido del cambio fue una reorientación del discurso hacia la violencia política de cara, por así decir, al consumo interno. Paulatimamente, la dirección peneuvista fue adoptando una actitud más beligerante hacia las dos ramas de

ETA, condenando de forma más continuada sus acciones y denunciando la falta de legitimidad de la lucha armada en la nueva situación política, imperfecta según el partido, pero de clara orientación democrática al fin y al cabo. El 1 de diciembre de 1977, el asesinato de un militar en Pamplona, marcó un nuevo paso en la escala de condena a través de un comunicado del EBB en el que, aunque todavía estaban muy presentes consideraciones sobre la oportunidad de la víctima y el lugar, se reforzaban los términos de censura con respecto a las acciones de ETA.⁸⁵

En el despliegue de este nuevo discurso, y a pesar de iniciativas tempranas de otros partidos por establecer plataformas conjuntas, la dirección peneuvista tuvo bien cuidado de separarse nítidamente de ellos, reconociendo de este modo que ETA y su entorno eran un elemento clave en la conformación de la identidad nacionalista vasca. Si en la reivindicación autonómica, al menos hasta principios de 1978, era aceptable ir de la mano del PSOE, en lo relativo a ETA y la violencia política no lo fue, ni con éste ni con ningún partido de ámbito estatal, y no lo sería nunca durante la transición política. Es significativa en este sentido la actitud del PNV hacia las tentativas de plataformas partidistas en relación a la violencia política. En enero de 1978 se creó a iniciativa del PCE una comisión de todos los partidos vascos con el objetivo inicial, según anunciaba la prensa, de dialogar con ETA. El PNV acudió a la primera reunión, a la que asistieron también la mayor parte de las formaciones que sólo unos meses después constituirían HB. En la semana siguiente, sin embargo, todos los partidos nacionalistas abandonaron la comisión, mientras los no nacionalistas elaboraban

⁸⁵ En el comunicado por este asesinato, el EBB reconocía la colaboración con ETA en el pasado reciente: “[el PNV] asistió con respeto a la lucha de quienes se revolvían contra la violencia institucionalizada y ayudó en circunstancias críticas a quienes precisaban defenderse de la represión. (...) La prosecución de esta vía cuando el proceso de la instauración de la democracia, a pesar de todos sus defectos es una realidad innegable, (...) revela un desconocimiento absoluto de la realidad sociológica vasca”. En el resto del comunicado se denunciaba la falta de oportunidad de esta atentado con el argumento de que sería aprovechado por las fuerzas políticas opuestas a la integración de Navarra en el régimen preautonómico vasco (*Deia* 1-12-1977).

una declaración conjunta que quedó deslegitimada por la ausencia de las formaciones nacionalistas.⁸⁶ Este y otros intentos para establecer plataformas conjuntas frente al problema de ETA terminaron en fracaso. Frente a la escalada de atentados de ETA en 1978, los peneuvistas se mantuvieron en su estrategia autónoma, pasando de las condenas sistemáticas a la llamada a la movilización partidista con la convocatoria en octubre de 1978 de una manifestación “contra el terrorismo” a la que ya nos referimos brevemente en el apartado anterior. Ahora bien, como demuestran las reacciones viscerales que esta convocatoria levantó, y que analizaremos seguidamente, éste fue precisamente el aspecto que, durante la transición, más resistencias internas ofreció a la dirección, lo que demuestra que sus integrantes no andaban equivocados al identificarla como elemento central de la identidad nacionalista vasca, quizás no entre los votantes del PNV, pero sí, desde luego, entre sus militantes.

A principios de octubre, el EBB convocó la manifestación “contra el terrorismo” para el 28 del mismo mes. Este llamamiento coincidió con la campaña por la abstención frente a la Constitución. Con ella es probable que la dirección peneuvista deseara suavizar el gesto de rechazo que conllevaba la postura finalmente acordada y tratara de desvincular su imagen de la violencia política ejercida por ambas ramas de ETA. Ésta, además, había experimentado una escalada dramática desde las 12 víctimas mortales en 1977 hasta las 68 de aquel año. El llamamiento suponía además un cambio importante en las concepciones del partido hasta entonces hacia ETA en la medida en la que, por primera vez, el PNV se refería a las actividades de ETA como “terrorismo”.⁸⁷ En las Juntas Municipales la convocatoria a una

⁸⁶ Ante las llamadas a la integración en el documento, el PNV respondía que ya se habían pronunciado y que no veían la necesidad de volverlo a hacer (*Deia* 8-2-1978: p.11)

⁸⁷ Vista la reacción que suscitó el llamamiento es importante referirse a la convocatoria original, que decía: “ante nuevos hecho en los que el valor supremo de la vida ha sido menospreciado en forma brutal e incomprensible desde nuestra óptica política, el PNV desea proclamar rotundamente su repulsa ante esta violencia terrorista. (...) Nuestro compromiso con el pueblo vasco de utilizar

manifestación “contra el terrorismo” cayó como un bombazo. A finales de los noventa un parlamentario y miembro del EBB lo recordaba del siguiente modo:

yo era presidente [de una Junta Municipal] y cuando vino la propuesta del EBB, en mi Junta Municipal el 90% dijo que no la suscribía, yo, como responsable, aunque no estaba de acuerdo, pues intenté parar el tema, y lógicamente al final se fue a una modificación de toda aquella situación ¿Qué era lo que sucedía? (...) La verdad es que salíamos de una época, la lucha contra la dictadura en donde habíamos estado muy unidos todos los que estábamos contra aquella dictadura, unos podíamos ser del PNV y otros de otras organizaciones; pero los que habíamos estado en la clandestinidad, lógicamente habíamos convivido y habíamos muchas veces compartido pan y agua. (...) Hombre, el salir de ese momento (...) e ir a una condena decidida de lo que había sido una época, no de lo que podía ser una organización, sino de lo que había sido una época nos costaba mucho, porque algunos estuvimos muy cerca de todo aquel movimiento. (...) Claro, el que en un momento dado te digan así de la noche a la mañana, vamos a condenar a estos, así de frontalmente como lo plantearon, nos dejó cortados (E-9).

El llamamiento a la manifestación del 28 de octubre desató así un conflicto entre la militancia y la dirección del partido mayor que cualquiera de las decisiones adoptadas hasta entonces, lo que obligó al cambio en el lema de la movilización sustituyendo la referencia al terrorismo por el lema “Por una *Euzkadi* libre y en paz”.⁸⁸ Por si ello fuera poco, el partido pidió de forma expresa a la UCD que no asistiera a la manifestación.

exclusivamente las vías pacíficas (...) exige (...) que pidamos a nuestro pueblo que proclame pública y colectivamente su rechazo absoluto del terrorismo y a tal fin el PNV convoca a todo el pueblo de *Euzkadi* a celebrar una manifestación en Bilbao, el día 28 del presente mes”. El texto del llamamiento no dejaba de recordar la urgencia de medidas políticas que contribuyeran a “liberar al pueblo vasco de la frustración política a la que se le ha conducido” (*Euzkadi* 12-10-1978).

⁸⁸ La nota del EBB publicada en *Euzkadi* (19-10-1978), “Cronología de una decisión importante”, describía del siguiente modo la reacción inicial entre los

El segundo sentido del cambio hacia la violencia política al que nos referíamos fue de consumo externo, orientado al Gobierno central, a los partidos políticos estatales (y a sus organizaciones en el País Vasco) y a la opinión pública española en general. Este segundo sentido trató de vincular la existencia de ETA, no a la ausencia de cauces democráticos como se había hecho durante los últimos años del franquismo, sino al problema de autogobierno, a las reivindicaciones nacionalistas entendidas globalmente y a las reivindicaciones del PNV en particular. La consecuencia de esta segunda vertiente generó un mensaje que ha permanecido firme durante largo tiempo en el PNV: la pacificación del País Vasco no es posible sólo con medidas policiales, las medidas políticas resultan imprescindibles. Aunque esta vinculación de la violencia con reivindicaciones políticas se ha mantenido después, durante la transición el PNV hizo una instrumentalización más pronunciada de aquélla en la medida en la que como solución al problema de ETA no presentó cualquier programa político, sino *su* propio programa político. Esta estrategia se hizo especialmente evidente durante la negociación constitucional cuando, como vimos en la sección anterior, el PNV hizo ante el Gobierno de Suárez ofertas explícitas y con calendarios concretos de pacificación a cambio del reconocimiento, no de las reivindicaciones de la izquierda

militantes: “el ambiente contrario a la medida se extendió de inmediato, creando serios problemas a la organización ante la contestación emocional de muchos afiliados que en los primeros impulsos o entregaron y rompieron carnés o llegaron a las manos defendiendo sus posturas antagónicas”. Por otra parte, un artículo anónimo del día 12 reflejaba rumores entre la afiliación de que la dirección pudiera estar preparando el *sí* a la Constitución. Por fin, la edición del 26 de octubre además de solicitar a UCD que no acudiera a la manifestación, recordaba a los afiliados su obligación de asistir y reflejaba explícitamente la conmoción interna resultado de la convocatoria: “En un partido político se tienen derechos, pero sobre todo deberes. No invoquemos nuestros derechos particulares y nos olvidemos los del conjunto. Una *Euzkadi* libre y en paz se construye con un instrumento muy sólido; muy disciplinado, muy engrasado, con las críticas bien canalizadas a través de los cauces ordinarios del partido. Pensar otra cosa y debilitar irresponsablemente una organización puede rendir frutos a corto plazo, pero a la larga, la que pierde es *Euzkadi*. Y eso sí que es grave” (*Euzkadi* 26-10-1978).

abertzale, sino de las suyas propias. No es casualidad en este sentido que de las entrevistas realizadas por Gunther con miembros del EBB a lo largo de cinco años sea precisamente la realizada en junio de 1978 la que en mayor medida pone de relieve esta instrumentalización de la violencia:

el Estado español ha intentado erradicar la cultura vasca. Uno de los propósitos principales del régimen franquista fue terminar con el nacionalismo vasco. Mientras el Estado español no tome medidas claras y efectivas para revertir paliar dicha discriminación contra la cultura vasca nos resultará difícil explicarle a ETA por qué debe deponer las armas. No me canso de explicarles esto a los representantes del Gobierno español. (...) Estamos inmersos en un conflicto nacional, les decimos que ETA no parará hasta que se reconozcan nuestras demandas. Les digo que en lugar de negociar directamente con ETA, el reconocimiento de nuestro programa mínimo nos reforzaría a nosotros y debilitaría a ETA” (E-1a).⁸⁹

Esta vinculación de la continuidad de ETA con el mismo programa político peneuvista representó también una cierta desviación con respecto a la posición del partido en los inicios de la transición, y debe entenderse como parte de la tendencia a la radicalización del partido. Con posterioridad, en los años ochenta y noventa el PNV ha seguido ligando la continuidad de ETA a reivindicaciones políticas insatisfechas, pero nunca de forma tan nítida y clara como hizo en la transición con sus propias reivindicaciones políticas.

De este modo, la actitud del PNV hacia ETA y la violencia política durante la transición evolucionó desde un discurso de legitimación pasiva a posturas más firmes y decididas frente a la continuidad de las acciones armadas. Esto, sin embargo, se hizo compatible con la instrumentalización de la violencia para la consecución de objetivos políticos propios. La lucha armada, además, siguió constituyendo un referente central de la identidad

⁸⁹ La transcripción de esta entrevista de Richard Gunther está en inglés (Código B1-A18: pp. 263-264); soy, pues, el responsable de la traducción.

nacionalista de una mayoría de militantes del partido, de forma que el progresivo alejamiento de la violencia política generó conflictos intrapartidistas que obligaron a la dirección a matizar y negociar con la militancia de base algunos de estos posicionamientos.

3.4. Conclusiones

Como se ha descrito en este capítulo, la evolución estratégica del PNV durante la transición pareció caminar en sentido contrario a la de otras formaciones de la oposición democrática española. Si estas últimas orientaron por lo general sus estrategias políticas hacia posiciones que hicieran posible el pacto político en una tendencia que fue especialmente pronunciada desde junio de 1977, el PNV evolucionó en sentido contrario, en una tendencia también especialmente pronunciada desde esa misma fecha. Desde las estrategias pactadas con el resto de la oposición democrática española, el PNV evolucionó a posiciones aislacionistas que en muchas ocasiones pareció que buscaban casi de forma explícita evitar el consenso básico y los acuerdos específicos con los restantes partidos. Esta radicalización tuvo también su expresión en la evolución doctrinal del partido. Desde una reivindicación de autogobierno de inspiración predominantemente “voluntarista”, simbolizada en el Estatuto de 1936 y pactada con otras fuerzas políticas, el PNV evolucionó hacia una reivindicación de corte más “esencialista”, recuperando para ello lo que había sido su doctrina central hasta 1930, la “reintegración foral”, que el partido empleó como vehículo para colocar el reconocimiento de una soberanía vasca en el centro de su estrategia reivindicativa frente al Gobierno central y el resto de los partidos de la oposición democrática. El “neoforalismo” sirvió además otros propósitos, ofreciendo en el frente regional posibilidades de entendimiento con fuerzas políticas muy distintas entre sí. Fue también un elemento de consenso con la derecha no nacionalista, y aunque resultó insuficiente para integrar a Navarra en la autonomía vasca,

no cabe duda de que previno una desvinculación de Álava que hubiera supuesto un rotundo fracaso para el PNV. El “neoforalismo” cumplió asimismo su papel decisivo en las negociaciones con el Gobierno central, donde contribuyó a cohesionar la familia nacionalista, principalmente la propia familia peneuvista, proporcionando una fórmula ambigua a la que pudieran adherirse sus distintas corrientes; pero secundariamente permitió también encontrar puntos de consenso con algunas de las nuevas fuerzas nacionalistas que, como EE, acabaron reconociendo las potenciales virtudes de la difusa fórmula proporcionada por los peneuvistas. Desde este último punto de vista la readopción de la “foralidad” desplazó las reivindicaciones autonomistas enmarcadas en la estrategia de la “unión vasca” y sirvió para articular una reivindicación soberanista frente al Gobierno central. En contraste con el resto de las formaciones de la oposición democrática, el PNV evolucionó desde posiciones más pragmáticas a posturas más maximalistas. Esta evolución añadió un comportamiento político diferencial con respecto a dichas formaciones, consistente en la inhibición del *consenso político*, a la que hemos denominado en distintos momentos la *excepción peneuvista*.

¿Por qué se radicalizó el PNV? ¿Qué factores condicionaron esta *excepción peneuvista*? Existen distintas explicaciones del consenso político para el conjunto de España que han tratado de contribuir a explicar la *excepción peneuvista*.⁹⁰ Una primera explicación “clásica” es la relativa a los “acuerdos entre elites” o *elite settlement* de Burton y Highley (1987). Gunther (1992), en su aplicación al caso español, argumenta que en la transición española el “acuerdo entre elites” consistió en la aceptación que todos los partidos participantes en el *consenso* hicieron de la legitimidad de las instituciones existentes como punto de partida de un proceso de reforma política. A esto se añadiría el seguimiento de un determinado modelo de acomodación política

⁹⁰ Para una contextualización de estas explicaciones clásicas véase la sección 1.2.1. del capítulo 1.

entre las distintas fuerzas a través de negociaciones reservadas y no públicas, y con inclusión directa de todos los grupos representativos en los procesos de negociación. En consonancia con esto, Gunther explica la excepción *peneuvista* a partir de la exclusión de un representante del PNV de la Ponencia Constitucional, en la que en cambio estuvieron representados el resto de los partidos significativos.

Con respecto a la aceptación de la legitimidad vigente como punto de partida del cambio político, la posición del PNV depende del momento cronológico que examinemos. Durante todo 1976, el partido mantuvo una posición eminentemente pragmática sobre las distintas posibilidades del proceso de cambio político. Su postura hacia la LRP, por ejemplo, no fue significativamente distinta a la de otros partidos de la oposición democrática, y no hubiera permitido en cualquier caso predecir su trayectoria divergente en los años siguientes. Frente a las elecciones de junio de 1977 el partido mantuvo ya una actitud mucho más dubitativa. Dicho de otro modo, desde mediados de 1976 a mediados de 1977, coincidiendo con el proceso de reorganización del partido, el PNV cambió significativamente su posición en relación al proceso de cambio político.

Y con respecto al procedimiento de las negociaciones, es cierto que la exclusión del PNV de la Ponencia fue un error político de cierta envergadura que generó dificultades adicionales para su adhesión posterior a la Constitución. Sin embargo, y como hemos visto, el mismo PNV dio una importancia relativa a dicha exclusión y mantuvo los acuerdos del Compromiso Autonómico con su principal aliado político, el PSOE. Pero, lo que es quizás más importante, su ausencia de la Ponencia no impidió que en fases posteriores de la negociación constitucional el PNV participara en negociaciones extraparlamentarias a puerta cerrada, en particular con la UCD. En este sentido, las negociaciones reservadas y no públicas tampoco generaron acuerdos, a pesar de que en distintas ocasiones pareció que estaban a punto de alcanzarse. En definitiva, el PNV participó “formalmente” de los procedimientos de negociación del *elite settlement*, lo que no

resultó, sin embargo, en su adhesión a los resultados del mismo. Por todas estas razones creo que la explicación del “acuerdo entre elites”, al dejar al margen otros factores condicionantes, no explica suficientemente la excepción *peneuvista*.

La segunda de las explicaciones “clásicas” subraya la importancia de la memoria histórica para conformar el *consenso político* que caracterizó la transición española. El interés de los principales actores políticos por no reproducir la división y polarización previas a la Guerra Civil habrían servido como incentivo adicional que favoreció y consolidó dicho *consenso* (Aguilar 1996). Para el caso específico del País Vasco, la evidencia es ambivalente. Estoy de acuerdo con el diagnóstico de Aguilar (1998a, 1998b) de que las elites del PNV no participaron del sentimiento de “responsabilidad compartida” por el inicio de la Guerra Civil que tan importante fue para favorecer los pactos políticos de la transición. Es verdad también que el partido no suscribió el *pacto de silencio* sobre el conflicto bélico, y en particular desde junio de 1977 conmemoró en distintos actos públicos acontecimientos relacionados con la Guerra Civil en el País Vasco. Sin embargo, algunos factores relacionados con la memoria histórica de las elites del partido *sí* favorecían el *consenso*. En este sentido parece claro que la idea de no participar no fue por una lección extraída de la experiencia democrática de la Segunda República, pues en todo caso dicha lección apuntaba en sentido contrario: la inhibición del partido en el proceso de cambio político durante los años 1930-1931 había tenido como consecuencia un retraso en la consecución del autogobierno. Esto era algo que tenían presente no sólo los dirigentes más veteranos que habían vivido dicho período, sino también algunos de los nuevos *burukides*, como Arzalluz, que empleó el primer mitin público del partido en 1976 para recordar las consecuencias negativas que la ausencia del PNV del Pacto de San Sebastián habían tenido en la consecución de un Estatuto de autonomía en

los años treinta.⁹¹ De hecho, la lección estaba hasta tal punto aprendida que en el inicio de la transición democrática la dirección del PNV estaba tan desesperada por no quedarse en “fuera de juego” que enfatizó su vertiente más pragmática, jugó a distintas cartas políticas al mismo tiempo y se esforzó por participar en todos los foros de concertación de la oposición democrática española, adoptando al mismo tiempo una reivindicación política moderada, la recuperación de un modelo de autogobierno cifrado en el Estatuto de 1936. Pero sólo dos años después el PNV había readoptado una estrategia (por más que revestida de una cierta ambigüedad) reivindicativa del reconocimiento de la soberanía del País Vasco, se encontraba aislado de sus aliados políticos tradicionales e implicado en una estrategia hasta cierto punto desestabilizadora; una estrategia que se había abstenido de acometer en los primeros meses, e incluso a lo largo de todo el primer año del cambio político. ¿Por qué este cambio?

En el siguiente capítulo, trato de responder a esta pregunta. Aun así, en éste que ahora concluye he examinado algunos aspectos que tangencialmente subrayan los factores que determinaron la estrategia diferencial peneuvista. Uno de esos primeros aspectos fue el mayor recurso del PNV a la movilización. Como argumentaré en el siguiente capítulo, esta opción vino determinada por un contexto sociopolítico considerablemente distinto del que enmarcó la evolución de otros partidos durante la transición política y que planteó a la dirección peneuvista retos específicos frente a las estrategias movilizadoras agresivas desplegadas por otras organizaciones partidistas y no partidistas. Esta adaptación del partido a sus particularidades contextuales condicionó un mayor recurso a incentivos ideológicos, que la dirección no pudo siempre compatibilizar coherentemente con los

⁹¹ Por lo demás el Pacto de San Sebastián no fue el único referente que algunos líderes emplearon para legitimar una orientación al consenso. A este respecto conviene recordar las referencias de Ajuriaguerra comparando la Constitución de 1931 con el anteproyecto presentado por la Ponencia Constitucional o las de Jáuregui censurando la reivindicación de la independencia con el fantasma de una contienda civil.

planteamientos más posibilistas y pragmáticos de las sucesivas mesas de negociación. La adaptación del PNV a estas particularidades contextuales contribuyó también a generar un modelo de partido más cercano al partido *de masas* que el de otros partidos de la oposición democrática. Ese modelo de partido de afiliación más extensa situó a los líderes del PNV frente a dilemas de doble agencia diferentes a los que afrontaron los líderes de otros partidos, y disminuyó el margen de autonomía de la dirección sobre la elaboración de la estrategia política. Algunas de los aspectos del desarrollo de esta estrategia que hemos visto a lo largo de este capítulo, como las dificultades para legitimar la participación en las elecciones de junio de 1977, la campaña interna a favor de la *abstención* con motivo del referéndum constitucional y, sobre todo, la crisis partidista en torno a la manifestación del 28 de octubre “contra el terrorismo”, subrayan la existencia de una tensión entre los aspectos más posibilistas de la estrategia política del PNV y las preferencias ideológicas de su militancia de base.

Sin embargo, el contexto no fue el único factor que condicionó el desarrollo de la estrategia del PNV durante la transición. La adopción del modelo partidista “originario” jugó también un papel trascendental, reintroduciendo una dispersión institucional sobre el control de los recursos partidistas que favoreció la consolidación del PNV en torno a un modelo de organización faccionalista. Este modelo facilitó la existencia de ámbitos orgánicos para la articulación de proyectos alternativos a la estrategia de la dirección al comienzo de la transición, contribuyendo así a incrementar las incertidumbres que se derivaban del contexto político. La articulación de facciones siguió las líneas divisorias institucionales propuestas por el modelo “originario” del partido y que identificamos en el capítulo 2. La incompatibilidad de cargos favoreció conflictos y diferencias entre el sector parlamentario y las Ejecutivas del partido, tanto la Nacional (EBB) como las Regionales (BBB, GBB, etc.). Ya nos hemos referido a esta línea divisoria al examinar el conflicto entre Arzalluz y el EBB con motivo del debate sobre la enmienda peneuvista en la Comisión

Constitucional en junio de 1978, así como en relación a los enfrentamientos entre los parlamentarios y la Ejecutiva vizcaína en diciembre de ese mismo año. Por otro lado, el modelo de organización territorial favoreció en ocasiones la primacía de perspectivas provinciales sobre las visiones de conjunto, añadiendo así nuevos elementos de incertidumbre sobre la estrategia política. Además, el modelo de organización territorial dejaba una importante cantidad de recursos partidistas bajo el control de las elites provinciales del partido, favoreciendo de ese modo la articulación, e incluso el despliegue, de estrategias políticas alternativas desde las organizaciones provinciales. La confluencia de estos dos aspectos, el contexto sociopolítico y el “modelo originario” del partido, contribuye decisivamente, como espero demostrar en el próximo capítulo, a explicar la *excepción* peneuvista.

CAPÍTULO 4

EL PNV EN LA TRANSICIÓN (II): MOVILIZACIÓN, MODELO DE PARTIDO Y CAMBIO POLÍTICO

4.1. Introducción

El capítulo anterior ha descrito la trayectoria estratégica del PNV desde la fase final del franquismo hasta la aprobación del Estatuto de Guernica. Como vimos, el proceso de cambio político vino acompañado por una radicalización del partido en la demanda de autogobierno, desde una reivindicación autonómica cuyo referente fundamental era el Estatuto de 1936 hasta la adopción de un “neoforalismo” que el partido empleó para situar la reivindicación de una “soberanía vasca” en el centro de su programa político. Durante la negociación estatutaria, las posiciones del partido de hecho se endurecieron, y algunos de sus líderes invocaron la reivindicación de la independencia para fortalecer la posición del partido en la negociación con el Gobierno central. Acompañando la progresiva radicalización en las demandas de autogobierno el PNV substituyó la concertación con sus aliados políticos tradicionales, cuya última expresión fueron los acuerdos del Compromiso Autonómico, por posiciones más aislacionistas. Sólo en relación a la violencia y al terrorismo

de ETA, la estrategia del partido se alejó paulatinamente de posiciones más radicales, pero a costa de enfrentamientos entre sectores de sus afiliados y de su dirección, como dejan claro los incidentes que acompañaron a la manifestación “contra el terrorismo” de octubre de 1978.

Como subrayábamos en el capítulo 3, esta progresiva radicalización del PNV durante la transición está en la génesis de inhibición peneuvista del *consenso político*, en el que sin embargo convergieron la mayor parte del resto de los partidos. Esta divergencia peneuvista, en la medida en la que representa una *excepción*, proporcionaba una buena ocasión para comprobar algunas de las explicaciones tradicionales del *consenso* en el conjunto de España. En las conclusiones del capítulo anterior comprobábamos en concreto dos de ellas: el modelo de “acuerdo entre elites” o *elite settlement*, y las explicaciones vinculadas a la memoria histórica. Con respecto a la primera encontramos que ni las actitudes iniciales de la dirección peneuvista hacia el proceso de cambio político ni los procesos de negociación -en los que de hecho el PNV participó- explican satisfactoriamente su no convergencia posterior de los pactos. Con respecto a la segunda, las conclusiones son más inciertas. Si bien es cierto que el nacionalismo moduló una interpretación diferente de la Guerra Civil que pudo ir en detrimento del *consenso*, también lo es que la lección política que la dirección peneuvista extrajo de la Segunda República parecía favorecer la participación del PNV en pactos consensuales.

Este capítulo ofrece una explicación alternativa de la *excepción* peneuvista en torno a dos factores explicativos: el contexto socio-político del País Vasco en los años de la transición y las tradiciones institucionales, el modelo originario del partido, heredados de su larga trayectoria política anterior. En el primer apartado se discuten los condicionantes del contexto sociopolítico vasco que habrían favorecido la articulación del PNV en torno a un modelo de partido que, por contraste con los partidos de ámbito estatal, estaría más cercano al partido *de masas* que al partido *catch-all*. Siguiendo el marco de análisis que proponíamos en el

capítulo 1, esta perspectiva analiza tanto la organización como la estrategia del partido (la *excepción* peneuvista) como variables *dependientes* del contexto vasco en el que el PNV se desarrolló durante la transición. Sin desatender los condicionantes contextuales, el segundo apartado examina el marco organizativo, el modelo originario, en el que las elites peneuvistas adoptaron sus decisiones estratégicas en relación al proceso de cambio político, y el impacto de dicho modelo en la progresiva radicalización de la estrategia peneuvista. Este segundo apartado examina también las razones por las que se readoptó este modelo de organización frente a otras alternativas posibles. En las conclusiones trato de demostrar que, considerados por si mismos, el contexto o el modelo heredado del partido no explican satisfactoriamente la estrategia diferencial del partido sino que fue la confluencia de ambos factores la que generó la *excepción peneuvista*. Las particularidades del contexto vasco no generaron rasgos organizativos como las incompatibilidades o la organización confederal. Pero ambas contribuyeron a aumentar las incertidumbres que se derivaban de dicho contexto. Las conclusiones se contrastan con el caso estudiado por Sferza (1994) y algunas de las consideraciones de las perspectivas de *path-dependency* que vimos en el capítulo 1.

4.2. La transición política en el País Vasco: contexto sociopolítico, movilización y modelo de partido

Este primer bloque trata de explicar la *excepción* peneuvista a partir de las explicaciones contextuales de la transición expuestas en el capítulo 1 de la tesis. En dicho capítulo el poder explicativo del contexto se subdividía en dos vertientes. En la primera, las explicaciones contextuales han argumentado que, si bien el comportamiento de las élites fue importante en la génesis del *consenso político*, el factor causal principal fue la orientación y el comportamiento político de los ciudadanos. Hasta la celebración de las primeras elecciones en junio de 1977, las presiones

reivindicativas “desde abajo” obligaron a los sectores reformistas del franquismo a negociar una apertura del sistema político más que una simple reforma limitada. Pero la situación cambió después de las elecciones: las presiones “reivindicativas” descendieron y perdieron el carácter eminentemente político que habían tenido hasta junio (Maravall 1984). Además, las estrategias partidistas tuvieron que considerar las actitudes no sólo de los sectores movilizados sino de la ciudadanía en su conjunto. En este sentido, las posibilidades de sostener una movilización reivindicativa en una sociedad apática y con escasa orientación a la participación política fueron limitadas. Hasta junio de 1977 el mantenimiento de las “presiones reivindicativas” de los sectores movilizados favorecieron la apertura del sistema político, pero por contrapartida la apertura del sistema político no movilizó a sectores más amplios de la sociedad (Sastre 1997).¹ Una segunda vertiente de estas explicaciones contextuales se refería al impacto de la movilización no sólo en las opciones estratégicas, sino en la configuración organizativa de los partidos mismos. La escasa orientación del conjunto de los españoles hacia la participación política y la convocatoria de las primeras elecciones libres habrían condicionado que los partidos se orientaran preferentemente a la captación de un electorado moderado y tendieran a obviar la articulación y consolidación de organizaciones de base extensas y sólidas. Todo ello explicaría que el clásico partido *de masas* no arraigara en el conjunto de España y que en su lugar los partidos políticos tendieran a articularse en formas organizativas *catch-all* (Heywood 1996; Van Biezen 1998).²

En relación a estos antecedentes, mi propósito aquí es doble, y lo articularé por ello en dos epígrafes. En primer lugar, trataré de demostrar que en el País Vasco, y a diferencia del resto de España, las movilizaciones y las presiones “reivindicativas” desde abajo no

¹ Para una exposición más detallada de la aplicación de estas hipótesis a la transición política en España véase la sección 1.2.1 del capítulo 1.

² Para una exposición más detallada de la aplicación de estas hipótesis en la configuración organizativa de los partidos véanse las secciones 1.3.1 y 1.3.2. del capítulo 1.

descendieron a partir de la celebración de las primeras elecciones democráticas. La movilización política de la sociedad vasca no sólo fue más intensa en los últimos años del franquismo y en los primeros meses de la transición, sino que, siguiendo una pauta divergente de la del resto de España, mantuvo una intensidad creciente *después de las elecciones constituyentes*. Esta mayor intensidad de la movilización política vino acompañada de actitudes hacia la participación significativamente distintas a las del resto de España. La primera sección de este apartado está destinada a demostrar esta primera serie de proposiciones. En segundo lugar, la mayor orientación de los vascos, frente al conjunto de los españoles, hacia movilización política, acabó determinando también una mayor predisposición hacia la participación *en* los partidos, lo que a medio plazo constituyó un factor adicional para explicar la configuración del PNV en torno a un modelo de organización distinto al que tendieron a configurarse otros partidos de la oposición democrática en el conjunto de España. La segunda sección de este apartado intentará evaluar el impacto de esta distinta configuración en la organización y estrategia del PNV (4.2.2.)

4.2.1. Movilización y orientación a la participación política en el País Vasco durante la transición

En el País Vasco, los últimos años del franquismo no sólo estuvieron condicionados por las movilizaciones en torno a los distintos procesos a etarras a los que aludíamos en el epígrafe anterior. Durante los últimos años de la dictadura, la conflictividad obrera tendió a ser mayor en las provincias vascas y en Navarra que en el resto de España. Según las estimaciones de Núñez (1977: 202), de una media entre 50 y 60 huelgas por año durante el período 1969-73, desde 1974 se superó las de 150 huelgas anuales. Siguiendo a este mismo autor, los porcentajes de conflictos obreros en las provincias vascas y Navarra sobre el total de España aumentaron desde el 15,6% en 1963 hasta el 52,3% en

1969 o el 41,8% en 1970. La relación habría descendido en los primeros años setenta para volver a aumentar a un 35% en 1973 y a un 44,8% en 1974.³ Por otro lado, entre 1973 y 1975 Vizcaya fue, sólo por detrás de Barcelona, la provincia que acaparó un mayor porcentaje del total de trabajadores afectados por huelgas, con un 12,5, un 15 y 16%, para cada año del período, mientras Guipúzcoa era la tercera, con 5,4, un 12,9 y un 6% (Sastre 1997: 130). Este impacto de la conflictividad laboral siguió siendo mayor en los primeros años de la transición. En una encuesta realizada al final de la década de los setenta para el período 1976-1979, las empresas de las provincias vascas y Navarra declararon un mayor número de conflictos laborales que cualquier otra región de España (Sastre 1997: 131). Por añadidura, como hemos ido viendo a lo largo del capítulo anterior, gran parte de las movilizaciones pro-amnistía o de las manifestaciones antirrepresivas estuvieron acompañadas de paros laborales. Así, el 15 de marzo, en protesta por la muerte de un joven en una reciente manifestación pro-amnistía, hubo un paro general en Guipúzcoa que se extendió a algunas zonas de Vizcaya. Dos meses después, el 15 de mayo, en las movilizaciones convocadas para la segunda semana pro-amnistía, el paro fue total en Guipúzcoa y Navarra, y generalizado en Vizcaya y Álava. En marzo de 1978, en el segundo aniversario de los sucesos de Vitoria, volvió a haber paros generalizados en esta última ciudad. Por último, durante las fuertes tensiones de julio de 1978 hubo paros generalizados en la margen izquierda vizcaína y en buena parte de Guipúzcoa el día 11, y una huelga general en esta última provincia el día 12, que se prolongó hasta el día 13 en algunas zonas.

Los datos también apuntan que, más allá de que las movilizaciones en general (y no sólo la movilización obrera), continuaran o incluso se intensificaran en relación a la del resto de España después de junio de 1977, siguieron teniendo además un carácter eminentemente político. La relación de acciones colectivas recogida por Sastre (1997) para el período de mayo de

³ Citado en Letamendia (1994a: 330-400).

1976 a octubre de 1978 revelan que, si bien en los meses de mayo y junio de 1976, en los que sólo el 10% y el 6'8% de las acciones tuvieron lugar en el País Vasco y Navarra (todas ellas de carácter político) frente al 20% y 38% que tuvieron lugar en Madrid, un año después, en mayo de 1977, el porcentaje vasco-navarro había ascendido a 34,7% de las acciones frente al 17,4% de Madrid. En septiembre de ese mismo año, una vez celebradas las elecciones y reunidas las Cortes, la relación era de un 22% de acciones vasconavarra frente a un 33% madrileñas, en ambos casos con un contenido mayoritariamente político. Casi un año después, sin embargo, en julio de 1978 la relación era de un 33% de acciones en el País Vasco y Navarra frente a un 22% en Madrid; y si en el primer caso *todas* las acciones tenían un carácter político, sólo el 50% de las madrileñas lo seguían teniendo. Por último, en octubre de 1978 el 36% de las acciones tuvo lugar en Madrid frente al 31% de País Vasco y Navarra; pero mientras en el primer caso ninguna de las acciones tenía ya un contenido político, ocurría así en la mitad de los casos del segundo.⁴

Esta mayor movilización política del tardofranquismo y de los primeros años de la transición, dejó también una impronta diferencial en la implicación de los vascos en la política con respecto a la del conjunto de los españoles. A continuación se presenta evidencia empírica que demuestra que las actitudes hacia la participación política de los vascos eran significativamente distintas a los del resto de los españoles. Los resultados, tanto en este epígrafe como en el siguiente, en el que se comprueban las orientaciones hacia los partidos políticos, son producto de un análisis estadístico bivariado a partir de tres encuestas de opinión pública llevadas a cabo por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), dos de 1978, en enero (E. 1141) y julio (E. 1157) respectivamente; y la tercera de julio de 1980 (E. 1237). Las tablas que se presentan a lo largo de este capítulo representan los porcentajes de columnas con sus respectivos marginales (esto es, el total de casos de cada columna). En las columnas de las tablas

⁴ Los porcentajes relativos han sido calculados por el autor a partir de la relación de acciones recogida por Sastre (1997: 169-189).

se incluye lo que este análisis bivariado considera la principal variable independiente: el contraste entre ser un ciudadano del País Vasco y ser un ciudadano del conjunto de España.⁵ En las filas se incluyen las variables dependientes de cada uno de los cruces, que en todos los casos miden las opiniones y actitudes hacia la participación política. Los tests del Chi cuadrado realizados para todas y cada una de las tablas de contingencia presentadas resultaron ser estadísticamente significativos, excepto en aquellos caso en los que se indica en la misma tabla.⁶ En las tablas me he limitado a presentar los residuos ajustados (RA). Mi intención es destacar en qué casillas de las tablas se concentran las relaciones empíricas más intensas. Los RA son otra medida de la diferencia entre las frecuencias esperadas en cada casilla y las frecuencias observadas (bajo la hipótesis nula de que las dos variables que se están cruzando sean independientes). Cuanto mayor sea la diferencia entre la frecuencia esperada y la observada, mayores serán los RA (positivos o negativos) y tendremos evidencia de que las dos variables no son independientes, es decir, están relacionadas. Es importante subrayar que en las tablas los RA se refieren al contraste entre País Vasco y el resto de España. Los RA están expresados en valores Z (es decir, están normalizados), por lo tanto todos los residuos que sean mayores de $\pm 1,96$ desviaciones típicas resultan estadísticamente significativos.

⁵ En algunos casos el contraste se extiende a ciudadanos de Navarra y País Vasco frente a ciudadanos del conjunto de España. Esto se indica siempre en la tabla correspondiente.

⁶ El test del Chi cuadrado proporciona una prueba de que esa dependencia empírica encontrada en la muestra es estadísticamente significativa y, por tanto, se puede inferir a la población. Más concretamente, el test del Chi compara las frecuencias observadas de la tabla con las frecuencias que cabría esperar si las opiniones o actitudes políticas de los individuos fueran independientes del hecho de ser o no vasco. Esto implica que los porcentajes de las distintas actitudes y opiniones deberían ser idénticos en las dos categorías de la variable causal del análisis: ser o no ser vasco. Cuando las diferencias entre las frecuencias esperadas y las observadas son muy grandes, entonces el test del Chi cuadrado será estadísticamente significativo.

Tabla 4.1. Seguimiento de la información política en el País Vasco y Navarra frente al conjunto de España, enero de 1978 (en porcentajes)

¿Podría decirme con que frecuencia sigue la información que sobre las Cortes da la radio, prensa, televisión?		
	País Vasco y Navarra	España
Nunca o con poca frecuencia	34	44
Diaria o con mucha frecuencia	66 (4,9)	56
N	472	5.340

Fuente: CIS 1978 (E.1141)

Ya desde comienzos de 1978, y atendiendo a un primer indicador, el seguimiento de la actualidad política, los niveles eran superiores entre los ciudadanos vascos y navarros que entre los del conjunto de España, tanto si se atiende a respuestas subjetivas (Tabla 4.1), con una diferencia de diez puntos porcentuales, como a las evaluaciones más objetivas (Tabla 4.2), con una diferencia de más de siete puntos porcentuales.

Tabla 4.2. Grado de conocimiento de los Pactos de la Moncloa en el País Vasco y Navarra frente al conjunto de España, enero de 1978 (en porcentajes)

El Pacto de la Moncloa es otro tema de actualidad ¿Podría decirme en qué consiste dicho Pacto?		
	País Vasco y Navarra	España
No conoce	45	52
Conoce a fondo/algo el tema	55 (2,9)	48
N	472	5.340

*En esta pregunta el propio entrevistador valoraba el conocimiento del encuestado.

Fuente: CIS 1978 (E.1141)

Dos años después, en julio de 1980, y dejando al margen Navarra, las diferencias en la implicación subjetiva de vascos y el conjunto de los españoles eran todavía más manifiestas. Como se desprende de la Tabla 4.3, mientras que casi la mitad de los vascos mostraba una implicación alta o media en la política, sólo un tercio del conjunto de los españoles mostraba ese mismo nivel de implicación. Los resultados de la Tabla 4.4 confirman esa misma tendencia, con un diferencia de 13 puntos porcentuales entre los que se consideraban muy o bastante al corriente en política en el País Vasco y los que manifestaban ese mismo nivel en el conjunto de España. Por otro lado, es preciso subrayar, de nuevo en la Tabla 5.3, que las mayores diferencias radicaban precisamente en las actitudes de indiferencia o desinterés (más de la mitad de los españoles frente a poco más de un tercio de los vascos), pues la mayor desconfianza que mostraban los vascos era también síntoma de la percepción de la mayor peligrosidad que la implicación política activa tenía en un contexto caracterizado por el incremento constante de los niveles de violencia.

Tabla 4.3. Actitudes hacia la política en el País Vasco frente al conjunto de España, julio de 1980 (en porcentajes)

En líneas generales ¿diría Vd. que la política...?	País Vasco	España
Le apasiona/le interesa	46 (8,6)	29
Le tiene sin cuidado/le aburre/ le da asco	37 (-10,3)	58,5
Le inspira desconfianza	17 (3'6)	12
N	476	3.274

Fuente: CIS 1980(E.1237).

Esta mayor implicación subjetiva de los vascos en la política durante la transición se manifestaba también en una mayor participación política básica y no convencional. Como se desprende de la Tabla 4.5, frente a algo menos de un tercio de los españoles que manifestaba leer con asiduidad las secciones políticas de los periódicos, casi la mitad de los vascos declaraba

hacerlo en niveles más parecidos a los de otras democracias occidentales, aunque todavía más bajos que éstos.⁷ Del mismo modo, algo más de un tercio de los vascos, frente a más de un quinto de los españoles, manifestaba hablar de política asiduamente con otras personas, lo que de nuevo todavía era inferior a la mitad aproximada de británicos, holandeses o austriacos (Maravall 1982: 92). Un nivel similar de españoles y vascos, algo más del 6% en ambos casos, manifestaba tratar de convencer a otros para que votaran como ellos, lo que en este caso era prácticamente equivalente a los niveles de otras democracias.⁸

Tabla 4.4. Seguimiento de la política en el País Vasco frente al conjunto de España, julio de 1980 (en porcentajes)

En política se considera Vd..	País Vasco	España
Muy o bastante al corriente	39 (7)	26
Poco o nada al corriente	61	74
N	477	3.350

Fuente: CIS 1980(E.1237)

Por lo que se refiere a la participación política minoritaria, ya en 1978 (Tabla 4.6) era manifiesta la mayor predisposición a este respecto de los vascos y navarros frente al conjunto de los españoles. Las mayores diferencias radicaban en la predisposición a participar en una huelga, o a recoger firmas, en ambos casos con una diferencia de más de 20 puntos porcentuales. A ellas hay que añadir las diferencias con respecto a la participación en una manifestación violenta, en la que la predisposición de vascos y navarros superaba en más del doble la del conjunto de los españoles. También altas, pero en un nivel ligeramente inferior, eran las diferencias en la predisposición a participar en una

⁷ El 58% de los austriacos, el 64% de los holandeses, o el 66% de los británicos (Maravall 1982: 92).

⁸ Un 17% de austriacos, un 10% de holandeses y un 9% de británicos (Maravall 1982: 92).

Tabla 4.5. Participación política en el País Vasco frente al conjunto de España, julio de 1980 (en porcentajes)

¿Con qué frecuencia...?		País Vasco y Navarra	España
Lee las secciones de los periódicos.	Muy o bastante a menudo	47 (9,6)	28
	Poco o nunca	53	72
	N	472	3.334
Comenta o discute de política con otras personas	Muy o bastante a menudo	35 (6,5)	23
	Poco o nunca	65	77
	N	474	3.345
Trata de convencer a otras personas para que voten como Vd. ^a	Muy o bastante a menudo	6	6
	Poco o nunca	94	94
	N	467	3.306
Asiste a un mitin político	Muy o bastante a menudo	12 (2,9)	8
	Poco o nunca	88	92
	N	471	3.304
Participa en una manifestación	Muy o bastante a menudo	12 (4,4)	7
	Poco o nunca	88	93
	N	468	3.301
Dedica parte de su tiempo a trabajar por un partido o por un candidato a cargo político	Muy o bastante a menudo	7 (3,5)	4
	Poco o nunca	93	96
	N	461	3.251

Fuente: CIS 1980(E.1237)

^a Como resulta evidente de la distribución de porcentajes, la relación entre las dos variables en este caso no es significativa.

Tabla 4.6. Actitudes hacia la movilización política en el País Vasco y Navarra frente al conjunto de España, julio de 1978 (en porcentajes)

¿Estaría dispuesto a hacer cada una de las siguientes acciones para defender su punto de vista sobre algún tema de la mayor importancia para el futuro del país?		País Vasco y Navarra	España
Participar en una Huelga	Lo haría	67 (8,7)	42
	No lo haría	33	58
	N	269	4.655
Participar en una manifestación pacífica	Lo haría	69 (5,8)	52
	No lo haría	31	48
	N	271	4.696
Escribir carteles en los muros	Lo haría	14 (1'9)	11
	No lo haría	86	89
	N	270	4.679
Ocupar fábricas o edificios	Lo haría	18 (3,4)	11
	No lo haría	82	88
	N	266	4.620
Dar dinero	Lo haría	53 (6)	35
	No lo haría	47	64
	N	266	4.511
Recoger firmas para una protesta	Lo haría	71 (7'4)	49
	No lo haría	29	51
	N	266	4.595
Participar en una manifestación que pudiera ser violenta	Lo haría	17 (6,1)	8
	No lo haría	83	92
	N	268	4.630

Fuente: CIS 1978(E.1157)*

manifestación pacífica (dos tercios de los vascos frente a la mitad del conjunto de los españoles) o a dar dinero (algo más de la mitad de los vascos frente a algo más de un tercio del conjunto de los españoles). Las menores diferencias radicaban en la disponibilidad a ocupar fábricas o edificios, o a emplear *graffiti* como medio de expresión política, pero también en estas dimensiones las diferencias eran significativas. Cabe subrayar que si bien los vascos (y los navarros en esta muestra de 1978) mostraban una inclinación similar a la de otros europeos en alguno de estos aspectos como la disponibilidad a recoger firmas, su predisposición a la participación en huelgas o manifestaciones era mucho mayor.⁹

Además, esta mayor predisposición a la movilización política estuvo acompañada por preferencias también significativamente distintas respecto al modelo de cambio político. Como se muestra en la Tabla 4.7, tanto en el conjunto de España como en el País Vasco las preferencias por un cambio gradual habían sido similares; pero sólo una exigua minoría en el País Vasco, nueve puntos menor que en el conjunto de España, manifestaba haber preferido que todo siguiera igual. Por contrapartida, casi uno de cada tres vascos, frente a casi uno cada cuatro españoles, declaraba haber preferido un cambio rápido y radical, más próximo a un modelo de ruptura. Esta mayor predisposición de los vascos hacia un cambio político más radical es congruente con la continuidad de las movilizaciones políticas en el País Vasco tras las elecciones de junio de 1977.

La mayor predisposición de los vascos hacia la movilización política se ha vinculado al efecto de la dinámica “acción-represión-acción” introducida por ETA en su interacción con el régimen franquista en los últimos años sesenta y primera mitad de los setenta (Pérez-Agote 1984: 117; 1987: 87-89). Durante los

⁹ Véanse de nuevo en este sentido Maravall (1982: 92) y Sastre García (1997: 102). Mientras en Gran Bretaña, Holanda o Austria la disponibilidad a recoger firmas rondaba el 70% como en el País Vasco, la disponibilidad a participar en manifestaciones era manifiestamente inferior, en torno al 30% en Gran Bretaña y Austria, y el 46% en Holanda.

últimos años de la dictadura, las mismas movilizaciones que acompañaron a los distintos procesos a activistas etarras habrían contribuido a consolidar una pauta dinamizadora que encontró en la apertura del proceso de transición un estímulo adicional. Sin embargo, en una primera fase esta movilización fue protagonizada por movimientos e iniciativas al margen de los partidos políticos como el Grupo de Alcaldes o las Gestoras pro-amnistía. Vinculados a estas iniciativas surgirían y se desarrollarían algunos de los nuevos partidos de la izquierda *abertzale*. Hasta 1977, y en grado distinto dependiendo de la formación, no se incorporarían algunos de los partidos “tradicionales” a las estrategias movilizadoras desplegadas por la izquierda *abertzale*.

Tabla 4. 7. Preferencias retrospectivas con respecto al cambio político en el País Vasco frente al conjunto de España, julio de 1980 (en porcentajes)

Hace cinco años, a la muerte de Franco, nadie tenía una idea clara de lo que podría pasar en este país. ¿Podría decirme que es lo que entonces Vd. más deseaba...?	País Vasco	España
Que todo siguiera más o menos igual	6 (-5,1)	14,6
Que las cosas cambiaran rápida y radicalmente	31 (4,1)	23
Que las cosas cambiaran poco a poco	63	63
N	413	2.662

Fuente: CIS 1980(E.1237)

4.2.2. El impacto del contexto sociopolítico vasco sobre el PNV

La mayor predisposición de los vascos hacia la movilización y la participación políticas se expresaba también, desde mediados de 1978, en una mayor orientación a la movilización partidista. Como muestra la Tabla 4.8., tan pronto como en julio de 1978 el índice de afiliación a partidos políticos doblaba en el País Vasco y Navarra al del conjunto de España. Y aunque entre los no afiliados no existían diferencias en aspectos como la predisposición a

presentarse como candidatos, eran manifiestas en otros como la disponibilidad a apoyar financieramente las opciones políticas preferidas u otras formas de colaboración.

Tabla 4.8. Afiliación y predisposiciones hacia la participación en los partidos políticos en el País Vasco y Navarra frente al conjunto de España, julio de 1978 (en porcentajes)

		País Vasco y Navarra	España
¿Esta Ud. afiliado a un partido político?	Sí	11 (4,3)	5
	No	89	95
	N	283	5.266
¿Qué estaría dispuesto a hacer por su partido político preferido? ^a ...¿Se presentaría como candidato? ^b	Sí	7	8
	No	93	92
	N	317	4.367
...¿Se afiliaría? ^b	Sí	35	35
	No	65	65
	N	312	4.190
...¿Le votaría?	Sí	87 (2)	83
	No	13	18
	N	324	4.325
...¿Daría dinero?	Sí	43 (5)	31
	No	57	69
	N	314	4.102
...¿Colaboraría de alguna forma?	Sí	59 (2,2)	53
	No	41	47
	N	318	4.123

Fuente: Cis 1978 (E.1157)

^a Todas estas preguntas se dirigía exclusivamente a no afiliados.

^b Estas dos variables no están relacionadas con nuestra variable independiente principal.

Esta mayor orientación a la participación en partidos políticos se expresaba, como es lógico, en una mayor movilización de los partidos vascos. En números absolutos (Tablas 4.9 y 4.10) la afiliación al PNV en 1978 igualaba a la de AP en el conjunto de

España y superaba en cuatro veces a la su homólogo nacionalista catalán, *Convergència Democràtica de Catalunya* (CDC). Por otro lado, atendiendo a índices de movilización partidista (Tabla 4.11), sólo el PCE superaba la movilización partidista del PNV en 1978. Sin embargo, los datos con los que contamos subrayan que esta mayor movilización partidista mostraba un importante impacto diferencial entre partidos nacionalistas y no nacionalistas dentro del mismo País Vasco. El índice de movilización partidista (expresado en ratios afiliados/votantes) del PSE en el País Vasco superaba en cuatro décimas al del PSOE en el conjunto de España, pero quedaba muy por debajo de la movilización conseguida por el PNV en el mismo período. En el caso de la UCD vasca, la movilización partidista era incluso menor que en el resto de España, lo que probablemente se explique por el efecto intimidatorio de los asesinatos de miembros de UCD por parte de ETA-pm.¹⁰

Tabla 4.9. Número de Juntas y de afiliados al PNV, por provincias, en 1978¹¹

	Álava	Guipúzcoa	Vizcaya	Navarra	Total
Número de Juntas	20-25	59	94	50	--
Afiliados	2.000	5.871	14.559	1.600	24.030

Fuente: Elaboración propia. Véase nota a pie.

¹⁰ En 1980 ETA-pm asesinó a tres miembros de la UCD vasca.

¹¹ Los datos sobre Vizcaya y Guipúzcoa proceden de los archivos del partido y pueden encontrarse en De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz (2001: 334). No obstante, según informaba *Euzkadi* (1-12-1977: 16), en la Asamblea Regional de Guipúzcoa celebrada en noviembre de 1977 estuvieron representadas 60 juntas, de hecho una más de la que recogen estos autores. Por otro lado, en 1979 un miembro de la Ejecutiva guipuzcoana, o GBB entrevistado por Gunther (E-2) estimaba que en esta provincia el número de afiliados alcanzaba los 6.000, lo que coincide con las cifras que ofrecen estos autores. Los datos sobre Navarra se fundamentan en las estimaciones que daba un miembro de la Ejecutiva Navarra a Gunther (E-1a) en junio de 1978. Los datos sobre Álava son aproximaciones ofrecidas a la revista *Euzkadi* (15-6-1978 y 6-7-1978) por dos líderes alaveses, Joseba Azkarraga y Patxi Ormazábal, en aquel momento miembros del EBB y de la Ejecutiva Alavesa o ABB.

Tabla 4.10. Afiliación a partidos políticos en España durante la transición, 1977-1980 (en miles)

Año	PCE	PSOE	UCD ^a	AP	CDC	PNV	EE
1977	201,7	51,5	--	--	2,6	--	--
1978	168,2	--	10	27,2	6,7	24	--
1979	--	101,1	61	50,1	--	--	--
1980	160	97	152	--	--	40	7

^a Los datos de 1979 son en realidad de octubre de 1978 y los de 1980 de febrero de 1981 (Caciagli 1986: 255-256)

Fuentes: Para el PNV en 1978 véase Tabla 4.10. Los datos del PNV, EE y PSOE en 1980 son de Liebert (1990: 171); los de UCD, en Caciagli (1986:255-256); el resto, en Montero y Linz (1999:36)

Probablemente, el factor principal que explica este impacto diferencial fue la mayor movilización del *cleavage* nacionalista, frente a otras fracturas sociopolíticas, durante la transición en el País Vasco. Sin embargo, vinculadas a esta mayor movilización de la fractura centro-periferia, también debieron tener un efecto importante las respuestas distintas de los partidos “tradicionales” frente a las estrategias movilizadoras de la izquierda *abertzale*. Como veremos en el siguiente apartado, el PNV concedió una gran importancia, incluso prioridad, a su implantación organizativa desde los últimos años del franquismo. Pero además, a partir de septiembre de 1977, y en abierta competición con las movilizaciones desde ámbitos partidistas y extrapartidistas de la izquierda *abertzale*, comenzó a emplear su relativamente extensa base partidista en el despliegue de ciclos movilizadores de apoyo a reivindicaciones sobre la extensión de la amnistía, los “derechos históricos” o la restauración de los Conciertos. El PSOE secundó, como socio menor, las movilizaciones por la reivindicación de la extensión de la amnistía, pero en los meses siguientes ya no participó en las movilizaciones en apoyo a los “derechos históricos” o a la restauración de los Conciertos, en las que, por contrapartida, y como ya vimos en el capítulo anterior, los peneuvistas consiguieron el respaldo de algunas formaciones de la izquierda *abertzale*. En el progresivo despliegue de estas

movilizaciones, el PNV subrayó su vertiente más ideológica, apeló a una soberanía que prefería no mencionar en otros escenarios, y en general dio prioridad, por encima de otras identidades políticas, a los vínculos que le unían al resto de la comunidad nacionalista vasca (especialmente después de 1979). Esto le permitió mantener, en fuerte competencia con nuevas organizaciones, la hegemonía de la reivindicación nacionalista. Al mismo tiempo, en dicho proceso de movilización el PNV dobló su número de afiliados en apenas dos años, de 1978 a 1980 (Tabla 4.10.). Este proceso de adaptación a las particularidades del contexto sociopolítico vasco durante la transición, por el que el PNV se incorporó activamente a las presiones movilizadoras de sectores amplios de la sociedad vasca, no pudo llevarse a cabo sin sacrificar algunos elementos clave de la estrategia política diseñada y mantenida por las elites del partido durante la dictadura franquista. Como argumentamos en el capítulo anterior, frente a la decisión de participar en las elecciones 1977, la dirección peneuvista hubo de enfrentarse a reticencias desde las organizaciones de base a reconocer la legitimidad de la convocatoria. Con posterioridad, y desde el momento en el que el PNV se incorporó activamente a las movilizaciones, el cerco sobre la estrategia política inicial se estrechó aún más, y la vertiente negociadora y posibilista del partido se fue haciendo crecientemente incompatible con su vertiente movilizadora.

En resumen, el contexto político vasco planteó a las elites peneuvistas dilemas sustantivamente distintos a los que se enfrentaron las elites de los partidos políticos de ámbito estatal y en especial de los que, como el mismo PNV, procedían de la oposición democrática al franquismo. En primer lugar, el inicio de la transición en el País Vasco movilizó a sectores sociales más amplios que en el conjunto de España. Dicha movilización generó demandas más altas de participación política que se manifestaron en distintas vertientes, entre ellas una mayor orientación hacia la participación en los partidos políticos. En segundo lugar, al menos inicialmente estas mayores demandas fueron canalizadas y articuladas por movimientos y organizaciones nacionalistas

nuevos, vinculados a la izquierda *abertzale* y al margen del PNV. Sólo en una segunda fase de la transición el PNV reaccionó adaptando su estrategia política a los retos planteados por sus nuevos competidores nacionalistas. Para ello, el partido, desde septiembre de 1977 fundamentalmente, implicó a su propia base partidista en estrategias movilizadoras en un proceso a través del cual -y pese a niveles de partida elevados- la afiliación experimentó un considerable aumento. La implicación de la afiliación de base necesitó, sin embargo, de la adaptación de la estrategia política inicial a una formulación más cercana a las preferencias de la afiliación de base y un creciente alejamiento de los parámetros estratégicos iniciales del partido. De hecho, desde finales de 1978, algunas de las posiciones más posibilistas articuladas desde la dirección se encontraron con crecientes dificultades de legitimación entre las bases; así ocurrió con la decisión de abrir una campaña interna a favor de la *abstención* en el referéndum constitucional, o con los incidentes asociados a la convocatoria de la manifestación del 28 de octubre “contra la violencia”.

Tabla 4.11. Movilización partidista en España y en el País Vasco durante la transición, 1977-1980 (en ratios afiliados/votantes)*

Año/ Partido	PCE	PSOE	PSE	UCD	UCD _v	AP	CDC	PNV	EE
1977	11,7	1,0	--	--	--	--	0,5	--	--
1978 ^a	9,7	--	--	--	--	1,8	1,4	8,1 ^b	
1979		1,9	2,3 ^d	1	--	--	--	--	--
1980	--	2	--	--	0,8	--	--	11 ^c	8 ^c

*Los datos en cursiva se refieren al País Vasco

^a Los ratios de 1978 están calculados con respecto a las elecciones generales de 1979.

^b El cálculo del ratio incluye afiliados y votantes del partido en Navarra.

^c Los ratios no incluyen votantes en Navarra que no tomaron parte de elecciones autonómicas vascas de 1980

^d Los datos del PSE incluyen afiliados y votantes en Navarra

Fuente: Para el PNV en 1978 véase Tabla 4.10. Los datos del PNV, EE y PSOE en 1980 proceden de Liebert (1990: 171); los del PSE, UCD, y UCD_v proceden de Caciagli 1986 (255-256); el resto, de Montero y Linz (1999: 36).

Tabla 4.12. Cercanía al PNV y al PSE-PSOE por intención de voto, julio de 1980 (en porcentajes)

		PNV	PSE-PSOE
Cercanía al PNV	Muy cercano	54,5	0
	Cercano	40,2	10,3
	Distante	3,4	77,6
	Muy distante	0 (88) ^a	12,1 (58)
Cercanía al PSE-PSOE	Muy cercano	0	35,5
	Cercano	23	62,9
	Distante	69	0
	Muy distante	8 (87)	1,6 (62)

^a Las cifras entre paréntesis representan el N de cada categoría.

Fuente: CIS 1980 (E.1237)

Las particularidades del contexto sociopolítico vasco en la transición subrayan la capacidad del enfoque evolutivo que expusimos en el capítulo 1 para explicar el desarrollo diferencial peneuvista tanto en su dimensión organizativa y estratégica (que constituiría propiamente la *excepción* peneuvista). En el País Vasco, la intensa movilización del *cleavage* nacionalista generó demandas de participación política partidista mayores que en el conjunto de España. En la adaptación a estas particularidades contextuales, el PNV incentivó organizaciones de base extensas que además resultaron útiles para competir eficazmente con las movilizaciones de la izquierda *abertzale*. Como puede comprobarse en la Tabla 4.11., desde 1978, y de forma más consolidada desde 1980, el PNV contaba con una organización de base considerablemente más extensa que las del resto de los partidos políticos, incluidos los que como él mismo procedían de la oposición democrática al régimen franquista. En esta primera vertiente por tanto, y siguiendo el enfoque evolutivo, el partido se acercaba más a un partido *de masas* que las formaciones políticas de ámbito estatal. Pero como también predice el enfoque evolutivo, estas bases organizativas más extensas y sólidas vinieron acompañadas de una progresiva radicalización de la estrategia en la que, desde actitudes más moderadas y

consociativas se evolucionó a posiciones más ideológicas y preocupadas por reforzar y cohesionar las identidad nacionalista del partido, como describimos con detalle en el capítulo anterior. Incluso en dimensiones de la relación con el contexto externo, como el grado de identificación partidista, el PNV se aproximaba más a un modelo *de masas* que el PSE-PSOE, como muestran los casi 20 puntos porcentuales de distancia del electorado del primero que manifestaba sentirse “muy cercano” al partido con respecto al electorado del segundo (Tabla 4.12).¹² Por otro lado si la configuración de un partido *de masas* depende de características sistémicas el contraste entre las percepciones de los ciudadanos del País Vasco y las del conjunto de los españoles con respecto a las funciones de los partidos políticos parece subrayar un contexto más favorecedor en el primer caso que en el segundo.¹³ Como puede comprobarse en la Tabla 4.13, la percepción de los partidos como representantes de clases y grupos estaba más extendida entre los vascos que entre el conjunto de los españoles, con una diferencia de nueve puntos porcentuales. Mientras que por contrapartida las percepciones de que todos los partidos son iguales, de que los intereses partidistas no tienen relación con los de la sociedad, o de los partidos como organizaciones trasnochadas estaban menos extendidas entre los vascos que entre el conjunto de los españoles.

Sin embargo y pese a toda esta evidencia pensamos que el contexto por sí mismo no explica la estrategia diferencial peneuvista. Las particularidades del contexto vasco situaron a las élites peneuvistas frente a dilemas diferentes a los del resto de los partidos, y en particular a los que también procedían de la

¹² En relación a la identificación partidista en su conjunto, véase también el último *item* de la Tabla 4.13, en el que se comprueba que la simpatía (identificación) con algún partido político era 15 puntos superior entre los vascos no afiliados a un partido político que entre el conjunto de los españoles no afiliados. Durante los años ochenta la identificación partidista continuó en niveles más altos en el País Vasco que en el conjunto de España (Llera 1994: 28-29).

¹³ Véase a este respecto la conceptualización de Katz y Mañ (1995: 7) de los partidos *de masas* expuesta en el epígrafe 1.3.1. del capítulo 1.

El PNV en la transición (II) / 305

Tabla 4.13. Percepciones sobre las funciones de los partidos políticos en el País Vasco y en España, julio de 1980 (en porcentajes)

Actitudes hacia los partidos políticos		País Vasco	España
Los partidos son necesarios para la democracia.	De acuerdo o muy de acuerdo	96 (2,6)	93
	Nada o poco de acuerdo	4,2	7
	N	432	2.363
Los partidos son defensores de clases y grupos.	De acuerdo o muy de acuerdo	94 (5,4)	85
	Nada o poco de acuerdo	6,	15
	N	394	2.206
Los partidos sólo sirven para dividir a la gente.	De acuerdo o muy de acuerdo	26 (-4,6)	36
	Nada o poco de acuerdo	74	65
	N	393	2.194
Los intereses partidistas tienen que ver poco con la sociedad	De acuerdo o muy de acuerdo	30 (-3,9)	39
	Nada o poco de acuerdo	70,1	60,9
	N	355	1.984
Los partidos ayudan a participar en la vida política	De acuerdo o muy de acuerdo	87 (1,9)	84
	Nada o poco de acuerdo	13	17
	N	407	2.173
Todos los partidos son iguales.	De acuerdo o muy de acuerdo	12 (-4,4)	20
	Nada o poco de acuerdo	88	80
	N	387	2.255
Los partidos llevan a cabo una buena labor favoreciendo la democracia.	De acuerdo o muy de acuerdo	79 (3,4)	72
	Nada o poco de acuerdo	21	28
	N	326	1.937
Los partidos son organizaciones trasnochadas	De acuerdo o muy de acuerdo	11 (-3,8)	18
	Nada o poco de acuerdo	89	82
	N	330	1.665
¿Simpatiza con algún partido?	Sí	48 (7,4)	32
	No	52	68
	N	406	2.930

Fuente: CIS 1980 (E.1237)

oposición democrática. Retomando a los dilemas de doble agencia que como argumentábamos en el capítulo 1 subyacen en la contraposición del modelo *de masas* y del modelo *catch-all*, el enfoque evolutivo induciría a pensar que en relación a las opciones de otros partidos, la dirección peneuvista dio un mayor peso a las preferencias más radicales de su *principal*-afiliado sobre las más inciertas de su *principal* ciudadano o elector.¹⁴ Esta respuesta determinista del enfoque evolutivo debe matizarse en dos sentidos. En primer lugar, y como argumentaremos seguidamente, gran parte de los incentivos que orientaron al PNV en una dirección moderada en la fase inicial de la transición siguieron vigentes en fases posteriores del proceso de cambio político. En segundo lugar, la misma trayectoria de la dirección del partido, y los conflictos y crisis que como veremos se acentuaron en su seno a lo largo de 1978 y 1979, sugieren que la respuesta de las elites estuvo de hecho bastante alejada de la coherencia determinista que sugiere el enfoque evolutivo. La adaptación a las estrategias movilizadotas no supuso el fin definitivo de las aproximaciones más posibilistas y hasta 1979 la dirección del partido siguió articulando dos proyectos políticos paralelos. El contexto sociopolítico creó condiciones más favorables para una respuesta diferencial en el caso peneuvista, pero no determinó dicha respuesta. Como argumentaremos en el siguiente capítulo el modelo histórico del partido jugó también un papel crucial en este sentido.

4.3. El desarrollo organizativo del PNV durante la transición

El apartado anterior ha descrito los condicionantes contextuales del desarrollo organizativo del PNV durante la transición. En el País Vasco, la movilización política, y en

¹⁴ Con respecto al enfoque evolutivo y los dilemas de doble agencia, véanse las consideraciones finales de la sección 1.3.1.

particular la movilización en torno al *cleavage* nacionalista, no disminuyó con la convocatoria de las primeras elecciones libres de junio de 1977, sino que por el contrario aumentó desde esa fecha. Si durante 1976 y 1977 las movilizaciones fueron protagonizadas fundamentalmente por organizaciones no partidistas, desde octubre de 1977 el PNV se incorporó activamente a las llamadas a la movilización. Esto le permitió canalizar a través del partido las reivindicaciones de sectores movilizados de la sociedad vasca, y favoreció su mayor arraigo y presencia social a través de una base organizativa extensa. Pero todo ello se hizo probablemente a costa de una modificación y adaptación de la estrategia política por parte de las elites que dirigían el partido a la salida del franquismo.

El contexto sociopolítico, sin embargo, no lo explica todo. Incluso en una coyuntura relativamente adversa por su tendencia creciente a la polarización como la que se fue consolidando en el País Vasco, la cúpula dirigente del PNV a la salida del franquismo tenía importantes incentivos políticos para mantener la estrategia moderada y consensual bajo la dictadura, así como para generar e imponer el modelo de organización que hiciera esto posible. Entre estos incentivos estaba, en primer lugar, la memoria histórica a la que ya nos hemos referido repetidamente: las posiciones maximalistas durante los primeros años de la Segunda República sólo habían conducido a un retraso en la consecución de un Estatuto de autonomía, y no a cotas más altas de autogobierno. Y, en segundo lugar, el sistema de partidos vascos presentaba importantes tendencias centrífugas, pero en el eje nacionalista (el eje polarizador del sistema) el mismo PNV como formación política tendió a situarse en posiciones centrales y no en las extremas, en las que desde las elecciones generales de 1979 se instaló la coalición electoral radical HB. Desde este punto de vista, el partido tenía importantes incentivos para forzar un cambio en la orientación del sistema de partidos hacia una competición centrípeta, aunque quizás esto no se hiciera del todo evidente hasta las elecciones de 1979, debido al cierto “espejismo” electoral que produjeron las consignas de abstención del grueso de la izquierda *abertzale* en las elecciones de 1977.

La orientación organizativa que dotara a la cúpula dirigente de la “autonomía” suficiente para mantener una estrategia moderada tenía como prerequisite que en el momento de la reorganización formal del PNV la dirección contara con recursos suficientes para imponer un modelo de organización centralizado. En 1975 todavía se daban las condiciones para que en una reorganización formal del partido el EBB (la cúpula dirigente) hubiera podido imponer una estructura de este tipo. Pero en marzo de 1977, cuando dicha formalización organizativa tuvo lugar con la readopción del “modelo histórico” del partido en sus rasgos básicos, esas oportunidades eran ya mucho menores; mientras que en 1978, en plena negociación constitucional, una vez celebradas las primeras elecciones democráticas, y con una esfera pública perfectamente diferenciada de la organización del partido, una reforma organizativa - como de hecho se planteó en distintos momentos desde el sector parlamentario- hubiera conducido ya irremisiblemente a una escisión del PNV y terminó obviándose. En este sentido la recuperación del “modelo originario” del partido, y en particular sus dos vertientes o rasgos básicos que describimos en el capítulo 2 (la incompatibilidad de cargos y la organización territorial), jugó un papel trascendental, generando una dispersión de los recursos partidistas que condicionó las respuestas que las elites peneuvistas dieron a los retos específicos que se derivaban del contexto sociopolítico vasco.

La exposición en este apartado del desarrollo organizativo se subdivide en tres epígrafes. Como en el capítulo anterior, dedicado a la estrategia política, comenzamos con una breve descripción de los antecedentes organizativos del PNV en la última etapa de la dictadura. La paradoja de este período con respecto al desarrollo posterior del partido es que nunca como entonces contó el PNV con una elite partidista de características tan homogéneas. Los procedimientos de “cooptación” que predominaron para la renovación de las elites explican también la continuidad en los parámetros estratégicos del partido, a pesar de los importantes cambios en el contexto que tuvieron lugar durante estos años, como la aparición y consolidación de ETA y la intensa

movilización política que acompañó a los juicios de Burgos y los posteriores procesos contra etarras. En el segundo epígrafe se analiza el proceso de reorganización partidista desde 1977 hasta 1979. Examinaré en primer lugar la plasmación del modelo originario sobre la reglamentación partidista “formal” adoptada en la Asamblea de Pamplona de 1977; en segundo lugar, discutiré los distintos factores que favorecieron la readopción del modelo histórico, frente a otras alternativas posibles; y por último analizaré el funcionamiento “real” de dicho modelo. Para terminar, en el último epígrafe examinaré el impacto divisivo del modelo histórico (para cada uno de sus dos rasgos distintivos principales, las incompatibilidades y la organización confederal) sobre las elites peneuvistas de la transición. Este impacto divisivo imposibilitó en primer lugar, y desde 1978 fundamentalmente, una vuelta atrás en el modelo organizativo; y contribuyó, en segundo lugar, a la radicalización estratégica del partido.

4.3.1. Los antecedentes organizativos (1960-1975)

Durante la década de los sesenta la dirección del exilio instalada en Bayona revalidó los principios inspiradores de la política peneuvista en los dos décadas precedentes, suscribió nuevos acuerdos con sus socios de la oposición democrática española en el seno de UFD y, aunque estableció distintas rondas de contactos con ETA y otras nuevas organizaciones nacionalistas, evitó los llamamientos a la formación de un “frente *abertzale*”, predominando en su perspectiva el recuerdo de la experiencia de la Segunda República. Bajo la dirección de Bayona, los contactos con las fuerzas del conjunto de la oposición democrática española se ampliaron desde la colaboración principal con los socialistas a la creación de nuevas plataformas con los democristianos y la exploración de una posible restauración monárquica. Por lo que se refiere al partido en el interior, desde 1960 y tras siete años de interrupción logró restablecerse un nuevo EBB del que formaba parte, por el BBB, Ajuriaguerra. El nuevo ejecutivo, sin embargo,

se supeditó totalmente a la dirección del exilio, y el mismo Ajuriaguerra jugaría en los años sesenta un papel secundario desde el punto de vista estratégico, concentrando sus esfuerzos en la recuperación organizativa al sur de la frontera francesa. La situación del partido durante los años sesenta fue por tanto similar a la del final de los cuarenta y principio de los cincuenta, con una fuerte identificación de la dirección partidista del interior y del exilio, pero con una relación de fuerzas inversa a la que había dominado entonces y con un predominio, pues, del exilio. Ello contribuyó probablemente a proteger el patrimonio estratégico peneuvista de la tendencia general a la radicalización que se inició en dicha década, en el contexto de la dinámica iniciada por ETA. Como veremos seguidamente, sólo desde comienzo de los setenta y bajo la dirección de Ajuriaguerra, el principal centro de decisiones del PNV se trasladó paulatinamente desde el exilio hacia el interior. Esto vino acompañado de una renovación parcial de la dirección que, no obstante, tuvo lugar a través de proceso de un proceso de cooptación conducido fundamentalmente por Ajuriaguerra. Por ello tampoco los cambios organizativos de comienzos de los setenta en una modificación sustancial con respecto a la orientación estratégica que el PNV había dado a su estrategia política durante la clandestinidad.

Con respecto a la organización interna, los avances en los sesenta fueron todavía lentos y, como había ocurrido en el pasado, muy desiguales territorialmente. En paralelo a los procesos movilizadores que acompañaron a los procesos judiciales de finales de los sesenta y que tanto contribuyeron a reforzar la identidad nacionalista, el PNV adoptó estrategias orientadas a consolidar su organización e intentar reconstruir la extensa red social de la que había disfrutado durante la República. Aprovechando la mayor permisividad del régimen a mediados de los sesenta, volvió a convocar y celebrar el *Aberti Eguna* en el interior, comenzando en Gernika en 1964 y trasladándolo a otras localidades en años posteriores (Pamplona, San Sebastián, Vitoria, etc.). Y frente a las restricciones asociativas de carácter político, el partido empleó, como había hecho en el pasado, asociaciones de

carácter lúdico, cultural o religioso como organizaciones “vehículo” para la socialización nacionalista, optando muchas veces por la infiltración de grupos ya existentes.¹⁵ Como vimos en el capítulo anterior, estas asociaciones se emplearon en ocasiones como puente para acceder a Ayuntamientos u otras instituciones franquistas. Más allá de esta penetración e infiltración en organizaciones “pantalla”, algunas de los principales grupos satélite de la trayectoria prefranquista se recrearon con mejor o peor fortuna en la última fase de la clandestinidad: la organización juvenil EGI se había reorganizado en la segunda mitad de los cuarenta, y al final de los cincuenta había estado en el centro de la génesis de ETA, de la que había salido debilitada a favor de ésta última. Por otro lado, en Guipúzcoa y Vizcaya llegaron a reconstruirse núcleos de las antiguas agrupaciones femeninas, *Emakume Abertzale Batza* (EAB), y ELA-STV sobrevivió durante toda la dictadura aunque en una trayectoria marcadamente autónoma de la del partido y no exenta de escisiones. Por lo general, sin embargo, la presencia organizativa en el interior durante los años sesenta siguió siendo muy deficiente.

Para corregir esta situación las direcciones del interior y del exilio, en una serie de reuniones celebradas entre 1970 y 1971, decidieron fusionar ambas ejecutivas y desplazar la dirección efectiva del PNV hacia el interior y favorecer así la reconstrucción del partido. Se acordó la reconstitución de un EBB interno según los Estatutos vigentes de Tolosa de 1933, es decir, con tres

¹⁵ Todos los entrevistados que se afiliaron al PNV entre 1976 y 1977 habían pertenecido con anterioridad a algún tipo de asociación. E-10, guipuzcoano y afiliado desde 1976, era desde 1968 miembro de una sociedad cultural deportiva de su municipio natal, además de cofundador y presidente de la *Ikastola* local. E-14, alavés y afiliado desde 1977, había sido con anterioridad miembro de la Sociedad Vascongada de Amigos del País. E-17, afiliado desde 1977, había pertenecido a una sociedad cultural y deportiva de su localidad natal. Pero tal vez el caso más llamativo sea E-9, bilbaíno y afiliado desde 1976, que había pertenecido a una asociación religiosa que según se desprende de su testimonio fue el embrión de una asociación política posterior: “Sí, ‘Acción católica’, allí en el barrio, de chaval, y ahí fue, en ese núcleo el nacionalismo, respirábamos nacionalismo, y entonces bueno, empezamos allí”.

delegados por cada Ejecutiva regional, a los que se incorporaron los miembros del EBB de Bayona que hasta entonces había constituido la dirección en el exilio. Este desplazamiento del centro de decisiones al interior estuvo acompañado desde 1971 de una primera renovación generacional de la dirección, todo ello dentro de una operación dirigida por Ajuriaguerra que de este modo retomó el protagonismo que había perdido durante los sesenta. Muchos de los líderes que protagonizaron la transición política (como Gerardo Bujanda en Guipúzcoa, Sabin Zubiri en Vizcaya, Joseba Azkarraga en Álava y sobre todo Xabier Arzalluz) se incorporaron en esta primera renovación parcial de la dirección peneuvista. A diferencia de otras formaciones políticas, esta renovación parcial se hizo en ausencia de cualquier tipo de asamblea o congreso y siguiendo el procedimiento más expeditivo de la cooptación, coordinada como decíamos por Ajuriaguerra.¹⁶ Si la cooptación presidió la renovación en su conjunto, su empleo fue todavía mayor en las provincias en las que apenas existía infraestructura como Álava y Navarra. En junio de 1978, un miembro de la Ejecutiva navarra (NBB) y del EBB describía del siguiente modo su incorporación al partido:

yo estaba en el exilio en Venezuela y en los últimos años de la dictadura, en 1973, se puso en contacto conmigo un oficial del partido que estaba a cargo de los exiliados y me pidió que regresara para reorganizar el partido en esta provincia. Cuando llegué en 1973 la organización aquí era muy pobre. La infraestructura organizativa era mucho mejor en Vizcaya y Guipúzcoa. Me pusieron en contacto con la organización en Navarra y empezamos a trabajar (E1-a).

Estos procedimientos de cooptación se mantendrían después de la muerte de Franco, a lo largo de 1976 y hasta la celebración de la primera Asamblea del partido en 1977. En esta segunda fase

¹⁶ En 1997 un miembro de la ejecutiva vizcaína durante la clandestinidad y parlamentario en las dos primeras legislaturas describía del siguiente modo su incorporación al partido en este período: “Yo recuerdo que en nuestros tiempos Ajuriaguerra pues nos cogió a nosotros que teníamos treinta años y nos metió en camino” (E-4).

se incorporaron al partido dirigentes como Carlos Garaikoetxea o José Ángel Cuerda, cuando ambos formaban parte ya de instituciones franquistas de gobierno local, el primero como miembro del Consejo Foral de Navarra, y el segundo como concejal del Ayuntamiento de Vitoria. El perfil medio de estas incorporaciones era el de individuos en torno a los cuarenta años, con estudios superiores (realizados frecuentemente en el extranjero) y en ocasiones con conexiones personales o incluso familiares con la vieja dirección. Ya entrada la transición, se hizo un esfuerzo adicional por incorporar, en particular en Álava y en Navarra, a individuos de reconocida proyección social o institucional, al menos para las candidaturas públicas del partido.¹⁷ Estos procedimientos de cooptación permitieron que las provincias con implantación tradicionalmente débil contaran con anterioridad a la muerte de Franco con ejecutivas regionales en pleno funcionamiento, desde 1973 en Navarra y desde 1974 en Álava.¹⁸

Como cabía esperar de este procedimiento de renovación del liderazgo en el que no participó la afiliación de base hasta entonces existente, este reemplazo generacional no estuvo acompañado de una renovación ideológica, doctrinal o estratégica, en lo que fue en buena medida una decisión casi personal de Ajuriaguerra, que priorizó la presencia organizativa sobre cualquier otra consideración.¹⁹ En este sentido, la nueva dirección

¹⁷ Un testimonio posterior identificaba este factor como crucial en el éxito de los primeros años de la transición del avance peneuvista en Álava y de su fracaso en Navarra: “Nuestra táctica en Álava ha sido correcta y en Navarra ha sido incorrecta. ¿Cuál es la táctica? Si el jefe se convierte al catolicismo, todos católicos; si el jefe se hace protestante, todos protestantes. Había que entrar a través de los cabecillas sociales, había que buscar la integración social a través de la propia estructura poblacional y social que tenían estos territorios: Álava y más todavía Navarra. Entonces se falló por ahí” (E-11).

¹⁸ Entrevista con Joseba Azkarraga, miembro del ABB, en *Euskadi* (15-6-1978).

¹⁹ En una reunión del EBB de abril de 1973, ante la sugerencia de actualización de la doctrina política y principios estratégicos de la organización, Ajuriaguerra respondió que “no serviría para nada si previamente no hay organización”, recordando en ese sentido el último manifiesto político del PNV

se limitó a renovar el patrimonio político peneuvista acumulado a lo largo de la dictadura. Este nuevo EBB del interior mantuvo líneas de contacto con ETA y las organizaciones de la izquierda *abertzale*, pero evitó compromisos vinculantes que le apartaran de la “unión vasca” o de la orientación de prioridad de cooperación estratégica con el resto de las fuerzas de la oposición democrática en el conjunto de España. El corolario lógico de esta continuidad fue la integración del PNV en la Platajunta y la concertación con dichas fuerzas que siguió caracterizando la estrategia política del PNV hasta 1977.

En el primer año tras la muerte del dictador, la dirección peneuvista buscó canalizar las energías de este primer momento efervescente hacia el reforzamiento de la base organizativa, a diferencia de otras formaciones, y en especial de las nuevas organizaciones *abertzales*, cuyas primeras iniciativas se orientaron más a debates ideológicos y estratégicos frente a la nueva situación política. Desde la primavera de junio de 1976 se abrieron nuevas Juntas Municipales y se iniciaron registros formales de afiliación. El reforzamiento organizativo, acompañado de la celebración de las primeras asambleas municipales públicas, implicaba desde luego un cierto sentido de apertura política por el que se canalizaron nuevas presiones y críticas sobre la dirección para que efectuara un cambio de su estrategia política.²⁰ El esfuerzo organizativo rindió sus frutos y en diciembre de 1976, cuando se celebró la primera Asamblea Regional de Vizcaya, asistieron representantes de 59 Juntas Municipales ya constituidas, que a mediados de 1977, en la celebración de la siguiente Asamblea Regional, habían ascendido ya a 87 (*Euzkadi* 24-10-

de 1966, “en la que tanto empeño se puso y que hoy prácticamente no conoce nadie” (citado en De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 2001: 319).

²⁰ En abril de 1976 y ante la decisión del EBB de desconvocar el *Aberri Eguna* unitario como consecuencia del asesinato de Ángel Berázadi, próximo al PNV, algunas Juntas Municipales, y en particular la de Bilbao, protestaron con el argumento de que “las últimas actuaciones del PNV frente a la opinión pública nos llevan a la convicción de que el Partido está en manos exclusivamente de un puñado de políticos” (en *Amaiur* 18-4-1976, publicación del PNV en Pamplona; citado en Letamendía 1994b: 20).

1977); cubrían ya la mayor parte de la geografía de la provincia. La ausencia de debate y de apertura ideológica pudo inicialmente alienar o alejar del PNV a nuevos sectores sociales recientemente incorporados al nacionalismo. Pero le proporcionó una ventaja comparativa importante fuera de los grandes núcleos urbanos conforme se fueron abriendo nuevas posibilidades políticas en la estela de la Ley para la Reforma Política (LRP). El testimonio de E-17, vizcaíno, afiliado al PNV desde 1977 e integrante del primer BBB elegido democráticamente, es ilustrativo tanto de los procedimientos de cooptación que el liderazgo peneuvista siguió empleando en la primera fase de la transición, como de la vital importancia que la presencia organizativa adquirió desde 1977:

la mayoría de la gente que estaba en mi entorno en la universidad, a través de los contactos que tuvimos en la universidad, la mayoría de mis compañeros llegaron a militar en ESB, que luego posteriormente se integró en HB, y yo, sin embargo, debido quizás a que en la comarca en la que residía pues no había mucha gente que participara en ese grupo, pues yo entré de rebote en el PNV; gente del entorno más o menos histórica, mi mismo padre, pues había militado en el PNV en su juventud, pues me animaron a participar en el proyecto del PNV; yo tenía una imagen del PNV nacionalista, pero un poco (...) conservadora y, pensaba yo, no creo que éste sea mi proyecto, pero bueno, vamos a intentar colaborar con un proyecto nacionalista, y así de rebote en la primera asamblea que se celebró en Vizcaya del PNV, pues sin prácticamente haber tenido ninguna militancia, pues me eligieron para formar parte de la ejecutiva de Vizcaya (E-17).

De este modo, la dirección peneuvista llegó a los primeros meses de la transición política con una dirección más homogénea que en cualquier período de su trayectoria prefranquista o de lo que sería sólo dos años después. Ajuriaguerra dio una orientación al PNV durante la última fase de la clandestinidad que priorizó la presencia organizativa del partido sobre otras dimensiones, e impulsó una renovación del liderazgo que aunque no contempló inicialmente aspectos ideológicos, sí resultó bastante extensa. Con anterioridad a la celebración de las primeras asambleas públicas

del partido, desde finales de 1976 y comienzos de 1977 más de la mitad de los miembros del EBB (entre ellos Joseba Azkarraga, Gerardo Bujanda, Pello Irujo, Sabin Zubiri o Xabier Arzalluz) se había incorporado al partido en los últimos cinco años. El procedimiento había sido sin embargo la cooptación, dirigida por el mismo Ajuriaguerra, y por tanto condicionada inicialmente a la conformidad política con éste. Aunque esta renovación no contemplaba cambios en los planteamientos ideológicos, contribuyó a rejuvenecer algo la imagen de un partido que con demasiada frecuencia aparecía en el discurso nacionalista de los años setenta como una referencia del pasado que ya no era válida para las nuevas circunstancias políticas. Hasta fines de 1976 los esfuerzos por recuperar una densa implantación local se hicieron mediante decisiones tomadas “desde arriba” y obviando la participación activa de la afiliación en el desarrollo estratégico y doctrinal del partido, lo que a medio plazo podía hacer peligrar la legitimidad del proyecto político peneuvista. La aprobación de la LRP, la perspectiva de la celebración de las primeras elecciones libres y en definitiva la recuperación de una cierta normalidad democrática después de más de cuarenta años requerían de mecanismos para la incorporación y participación de las bases en el proyecto político. En consecuencia, en el proceso asambleario que tuvo lugar entonces, junto a las ponencia política, socioeconómica, y cultural se debatió también una ponencia de organización que sirviera de base para el modelo de organización partidista. Como veremos a continuación, los estatutos organizativos finalmente adoptados a finales de marzo de 1977 en Pamplona, reproducían los rasgos básicos del modelo partidista desarrollado hasta la Segunda República.

4.3.2. La recuperación del “modelo originario”: la organización del PNV entre 1977 y 1979

El proceso de reorganización o normalización partidista del PNV se inició desde finales de 1976 y culminó con la celebración

de la Asamblea Nacional de Pamplona a finales de marzo de 1977. Este proceso representó la primera apertura efectiva de la organización a la afiliación después de un largo período de clandestinidad, y enmarcó el debate ideológico que antecedió a la aprobación de la ponencia política a la que nos referimos extensamente en el capítulo anterior. De forma igualmente importante, y por primera desde el período republicano, este proceso de reorganización posibilitó la elección formal de la dirección del PNV con la participación del conjunto de la organización. Para ello emplearon como marco reglamentario los estatutos de Tolosa de 1933, los últimos aprobados en una situación democrática, y que, como vimos detalladamente en el capítulo 2, habían culminado un proceso creciente de “provincialización” partidista.²¹ En este sentido, la sola recuperación de la normalidad democrática empujó al PNV a una provincialización de la vida partidista, aunque inicialmente ello pudiera entenderse como una solución provisional. Los Estatutos de Tolosa habían instituido la representación regional paritaria en la Asamblea Nacional, que fue, por lo tanto, el procedimiento que se adoptó en la Asamblea de Pamplona, a la que asistieron 15 representantes de cada Asamblea Regional con independencia de una afiliación provincial respectiva que, aunque estaba todavía en proceso de expansión, se apuntaba ya desigual. Por lo demás, los estatutos de Tolosa se habían planteado como la constitución de un futuro ente autónomo o Estado independiente vasco que, siguiendo una fuerte inspiración foral, otorgaba una amplia autonomía a las organizaciones regionales para adoptar sus propios procedimientos y reglamentos; de hecho, esta primera reorganización a nivel provincial se hizo en base a los distintos Estatutos regionales que se habían aprobado en la última fase del período republicano.²² Desde la celebración de estas primeras

²¹ A este respecto véase el epígrafe 2.5.1. de esta tesis.

²² En la organización tradicional del PNV había existido también un principio de representación municipal pura y paritaria sobre procedimientos de representación proporcional. Es decir, en sus respectivas Asambleas Regionales así como en los procedimientos de elección de sus ejecutivas se establecía el

asambleas públicas a finales de 1976 y hasta las reformas estatutarias de 1987 la elección de la Ejecutiva Nacional del partido, el EBB, pasaría siempre por un primer filtro de carácter provincial; eran las Asambleas Regionales las que elegían las ejecutivas también regionales, para que los integrantes de éstas designaran luego, de entre sus miembros, a sus representantes en el EBB. En cualquier caso, y debido probablemente al proceso de reorganización en el que a comienzos de 1977 se encontraba inmerso el PNV, estas primeras elecciones no supusieron todavía grandes modificaciones con respecto a lo que había sido la dirección en el último período de la clandestinidad.

La Asamblea de Pamplona ratificó finalmente una estructura organizativa que seguía las directrices de los estatutos de Tolosa. Esta sorprendente decisión final, por la que se readoptaba en sus rasgos básicos un modelo organizativo diseñado casi 45 años antes, no estuvo exenta de resistencias internas en un debate que se proyectó, como veremos seguidamente, en la prensa del partido. En Pamplona, la ponencia organizativa fue, junto a la ponencia política, la más debatida, y su aprobación final se remitió a una segunda Asamblea celebrada en Vitoria en septiembre de ese mismo año. Por lo demás, las disputas en torno al modelo organizativo continuaron después de su aprobación definitiva en septiembre de 1977.

principio de un voto por cada Junta Municipal con independencia de la afiliación. Ello se había justificado tradicionalmente por el principio de representación municipal característico de las Juntas Forales. En los estatutos regionales adoptados en la última fase del período republicano esta representación municipal paritaria se había ido ponderando o mitigando con criterios distintos en cada organización regional, pero que en todos los casos buscaban otorgar un mayor peso relativo a las Juntas con mayor número de afiliados. Sin embargo, con la reanudación democrática, la representación municipal volvió a constituir una fuente de conflictos continuos en el seno de las organizaciones regionales, especialmente en Vizcaya durante los años ochenta y con posterioridad en Álava.

4.3.2.1. El modelo organizativo “formal” de 1977

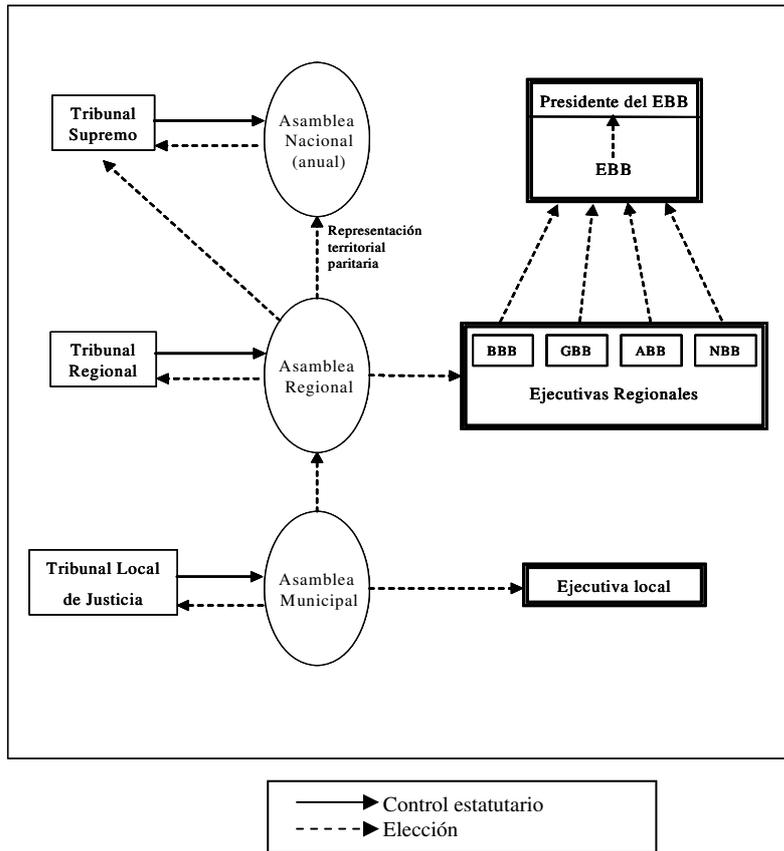
Por lo que se refiere a la organización territorial, los estatutos de 1977, como los de 1933, eran breves, limitándose a regular las instituciones centrales o nacionales del partido y remitiendo el resto a las normativas que aprobaran las organizaciones regionales (EAJ-PNV 1985: 159-166). Los estatutos se abrían con una proyección de la doctrina neoforalista en la organización del PNV. En consecuencia, el partido se definía como una “Confederación de Organizaciones Municipales y Regionales soberanas en su ámbito y unidas en pacto confederal” (Art. 1). Como puede comprobarse en la Figura 4.1, los estatutos reconocían tres niveles territoriales (el municipal, el regional y el nacional), así como tres ámbitos de poder (el asambleario, encargado formalmente de establecer las directrices básicas del partido y de supervisar tanto a las ejecutivas como a los cargos públicos; el ejecutivo, compuesto por las ejecutivas locales, los *Buru Batzar* regionales y el EBB; y, por último, un ámbito de control estatutario al que, buscando el efecto estatista al que tan afín eran los peneuvistas, se denominaba poder judicial y presidía un Tribunal Supremo).

El principal aspecto que enlazaba los estatutos de 1977 con los de 1933 radicaba precisamente en el fortalecimiento del nivel regional o provincial del partido, que se conformaba así como el verdadero eje vertebrador del PNV, a costa de los otros dos niveles (véase a este respecto la Figura 4.1).

Eso resultaba evidente, en primer lugar, en las instituciones asamblearias. Formalmente, la Asamblea Nacional era la máxima institución del partido; y aunque (a diferencia de los cargos ejecutivos) sus miembros no respondían a dobles mandatos, su designación no correspondía a las Asambleas Municipales sino a las Asambleas Regionales. Además, la representación regional no era proporcional, sino paritaria, con 15 representantes por región o provincia, lo que daba un sentido provincial adicional al mandato en esta institución. Tanto la dependencia orgánica con respecto a las distintas Asambleas Regionales como la paridad provincial en

la Asamblea Nacional tendían a reforzar las ópticas “provinciales” en el ámbito asambleario.

Figura 4.1. La organización territorial del PNV tras la Asamblea de Pamplona de 1977



La “provincialización” era todavía más evidente en el ámbito ejecutivo. Pese a existir evidentemente una Ejecutiva o Consejo nacional (EBB), éste no era responsable ante una institución asamblearia nacional, sino de nuevo ante instituciones regionales o provinciales (Figura 4.1). Por supuesto, los estatutos reconocían en el EBB al máximo órgano de gobierno del PNV (Art. 32). Pero como ya había ocurrido en los inicios de la apertura organizativa y confirmaba la organización de Pamplona, sus integrantes, como tales miembros del EBB, eran responsables ante sus respectivas Ejecutivas y Asambleas Regionales y no ante una institución nacional. Las Ejecutivas Regionales (ABB, BBB, GBB y NBB), compuestas por un mínimo de cinco integrantes, eran elegidas por sus respectivas Asambleas Regionales, de acuerdo con los reglamentos que ellas mismas se otorgaran (Art. 30). Por contrapartida, el EBB, no era elegido por la Asamblea Nacional, sino que estaba integrado por tres miembros de cada Ejecutiva Regional, elegidos por y entre los miembros de dicha Ejecutiva Regional (Art. 33). Significativamente también, la destitución de un miembro del EBB correspondía a su respectiva Ejecutiva Regional (Art. 36). El EBB era también el que designaba de entre sus miembros al presidente, máxima autoridad ejecutiva del partido. Todos los cargos ejecutivos tenían una dirección bienal. Por último, las mismas instituciones de control estatutario se articulaban en torno al nivel regional, pues el Tribunal Supremo de duración cuatrienal estaba integrado por cinco miembros, cuatro de ellos designados por las respectivas Asambleas Regionales, y sólo uno, presidiéndolo, nombrado por la Asamblea Nacional.

La “provincialización”, en cualquier caso, no terminaba en la articulación de las instituciones nacionales. Salvo en aspectos específicos, como la misma incompatibilidad de cargos de la que a continuación hablaremos, los estatutos nacionales delegaban en los regionales o provinciales la mayor parte del desarrollo normativo. Las organizaciones de Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra eran así libres para consensuar y aprobar los procedimientos de elección de sus respectivas Asambleas, Consejos o Tribunales de Justicia Regionales (Art. 14, 30 y 41).

En un capítulo tan importante como el de la financiación, por ejemplo, no existía una normativa homogénea de aportación de cuotas y distribución territorial de las mismas, sino que se remitía a un acuerdo posterior con cada uno de los ámbitos territoriales (Art. 53). En el ámbito de organizaciones sectoriales o secundarias, cualquier nivel territorial podía constituir una asociación de carácter político, civil, social, cultural, mercantil o recreativo, pero correspondía a las Ejecutivas Regionales respectivas “dictar normas prudenciales” (Art. 60) con respecto a su vinculación al partido. Sin duda, el aspecto más relevante que quedaba en manos regionales era la designación de candidatos a cargos públicos. Las organizaciones municipales y regionales se encargaban de la designación de candidatos en sus respectivos niveles, y eran ellas las que además designaban cargos “nacionales [en un futuro parlamento vasco, por ejemplo] o extranacionales [en las Cortes] cuya elección o designación se haga por circunscripciones regionales” (Art. 57). Por contrapartida, los estatutos de 1977, como los de 1933, no hacían mención expresa ni a la conducción de campañas electorales ni a la gestión de pactos con otras fuerzas políticas, una omisión que en los años siguientes, como veremos, daría lugar a disputas en torno al nivel institucional responsable de gestionar esta vertiente de la estrategia política.

La autonomía regional o provincial en el desarrollo organizativo no se proyectó exclusivamente en los Estatutos aprobados en Pamplona, sino que se desarrolló en los posteriores estatutos provinciales. Provisionalmente, las organizaciones del PNV en Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya se guiaron por las normativas respectivas aprobadas en los últimos años del período republicano, pero todas fueron actualizadas en los últimos años setenta. En dicha actualización cada organización regional se enfrentó a problemas propios, pero en los cuatro casos el aspecto más controvertido radicó en los procedimientos para la representación municipal en las Asambleas y en las Ejecutivas Regionales. Frente a distintas alternativas de representación proporcional defendidas por las tendencias más modernizadoras,

los sectores más tradicionalistas de cada Regional, legitimándose en idealizaciones del modelo foral, defendieron la representación paritaria de las juntas municipales en las Asambleas, por el que se otorgaba un voto a cada Junta con independencia de su afiliación o del grado de implantación organizativa. En todos los casos, las polémicas giraron en torno a equilibrios entre la representación rural y urbana del partido, optándose por soluciones diversas. Guipúzcoa adoptó el sistema más proporcional, otorgando un voto a cada Junta por cada 50 afiliados; en Álava, Navarra, y Vizcaya, provincia ésta última donde los conflictos fueron especialmente intensos, los estatutos regionales acabaron dando un mayor peso a los ámbitos rurales, otorgando a cada Junta una representación máxima que oscilaba entre uno y tres apoderados dependiendo del número de afiliados.²³ En la elección de las Ejecutivas Regionales, la organización guipuzcoana garantizaba espacios de representación mínima a las ocho comarcas o *bailaras* en las que se subdividía la provincia, un procedimiento que no existía en las otras tres.

En otro orden de cosas, los estatutos regionales daban, por ejemplo, un peso distinto al *euskara* dentro de la organización. Los cuatro estatutos la reconocían como la lengua del partido; pero sólo Guipúzcoa convertía su “posesión” en requisito para acceder a un puesto en el GBB o en el Tribunal Regional, haciendo además una mención expresa por la que recordaba “a todos los afiliados, la necesidad de su aprendizaje y dominio en el plazo más breve posible” (EAJ-PNV 1985: 216). También la financiación del partido se abordaba a través de soluciones plurales.²⁴

²³ En Vizcaya, donde se concentraba más de la mitad de la afiliación del partido, las Juntas con menos de 100 afiliados contaban con un apoderado; las que oscilaban entre 100 y 500 con dos, y las de más de 500, con tres. En Álava y Navarra se adoptó el mismo sistema pero con distintas fracciones: menos de 50, entre 50 y 250, y más de 250. Los estatutos de las organizaciones regionales, incluyendo las del período republicano, pueden encontrarse en EAJ-PNV (1985: 166-273)

²⁴ Todos los estatutos regionales reconocían a sus respectivas Asambleas la potestad de establecer cuotas mínimas a los afiliados. A partir de este mínimo

Este recurso a fórmulas heterogéneas contrastaba, sin embargo, con la homogeneidad con la que las organizaciones provinciales mantenían su soberanía sobre las instituciones nacionales del partido. Todos los estatutos subrayaban su autonomía no sólo para designar candidatos a los cargos “regionales de elección popular”, sino también para las instituciones supraprovinciales cuya elección se hiciera por circunscripción provincial. Lo más destacable, sin embargo, es que los cuatro estatutos supeditaban la conformación de la política nacional del partido a una soberanía definida provincialmente. En este sentido, los cuatro reglamentos contemplaban la posibilidad de mandatos provinciales imperativos en sus respectivas representaciones en la Asamblea Nacional.²⁵ De igual modo, los reglamentos regionales concebían su representación en el EBB, compuesto como acabamos de ver por tres integrantes de cada Ejecutiva Regional, como meros portavoces de esta misma Ejecutiva Regional a la que debían rendir cuentas.²⁶ En definitiva, y siguiendo el espíritu de su “modelo originario”, el conjunto de la reglamentación estatutaria del PNV parecía concebir a éste más como una débil federación de partidos provinciales que como una formación política única.

común denominador, sin embargo, se ofrecían soluciones diversas: en Navarra, por ejemplo, se establecía que el 60% de la cuota mínima debía servir para financiar la organización regional, mientras en Guipúzcoa dicho porcentaje se rebajaba al 50%, y en Vizcaya, se dejaba indeterminado y sujeto a futuras decisiones de la Asamblea Regional.

²⁵ El Art. 30 de los estatutos de Guipúzcoa, por ejemplo, establecía que “la Representación Regional de Guipúzcoa está obligada a mantener en la Asamblea Nacional en caso de mandato imperativo el criterio que su Asamblea le hubiere fijado” (EAJ-PNV 1985: 219). Idénticas formulaciones se establecían en los estatutos de las otras tres provincias.

²⁶ El último párrafo del Art. 40 de la organización de Guipúzcoa establecía: “Los Consejeros habrán de mantener en el Consejo Nacional del Partido, el criterio que le haya señalado el *Gipuzko Buru Batzarra* y darán cuenta a éste, de los acuerdos que adopte el *Euzkadi Buru Batzar*” (EAJ-PNV 1985: 220). Los estatutos de las otras tres provincias regulaban de un modo similar su participación en el EBB.

No obstante, esta “provincialización” del PNV presentaba algunas excepciones. El artículo 49 de los Estatutos aprobados en la Asamblea de Pamplona, por ejemplo, reservaba al EBB la potestad de desarrollar en entera libertad sus propias comisiones técnicas y su aparato burocrático, previendo asimismo la formación de un “Secretariado Nacional Administrativo” de su exclusiva dependencia. En relación al control de la prensa, uno de los aspectos que en la trayectoria prefranquista había sido objeto de las más agrias disputas, correspondía al EBB “velar por la orientación de la política de los medios de comunicación del Partido Nacionalista Vasco”, y a las Ejecutivas Regionales la ejecución de los acuerdos adoptados por aquél (Art. 70).

Existían otros aspectos normativos de la estructura partidista que al recogerse en los Estatutos de Pamplona se proyectaban verticalmente en el conjunto de la organización. Entre ellos ocupaban un lugar central las incompatibilidades, a las que los estatutos dedicaban un título propio de un solo artículo, el 61, en el que se daba continuidad a la tradicional exclusión recíproca entre cargos internos y externos del partido. En la vertiente interna, las incompatibilidades afectaban no sólo a los cargos ejecutivos, sino también a los de control estatutario (los Tribunales de Justicia, según la denominación de los estatutos); y en la vertiente externa a cargos similares dentro de las organizaciones sindicales (EAJ-PNV 1985: 164-165).

En definitiva, el modelo organizativo que el PNV recuperó en 1977 volvía a los parámetros de los años treinta: un modelo que sobre el papel, como vimos en el capítulo 2, institucionalizaba la dispersión del control sobre los recursos organizativos del partido. Frente al carácter central y relativamente homogéneo de la dirección peneuvista bajo la dictadura, y en particular en su última fase, la legalización del partido en 1977 reinstauraba “formalmente” un modelo por el que primaban estatutariamente las elites provinciales del partido sobre sus elites centrales, y por el que, en virtud de la aplicación de la incompatibilidad de cargos al más alto nivel, estas últimas elites quedaban divididas en dos

bloques claramente diferenciados: el grupo parlamentario y la ejecutiva central del partido.

4.3.2.2. Factores explicativos y funcionamiento “real” del modelo organizativo

¿Por qué se recuperó este modelo organizativo? ¿Se articularon de algún modo alternativas a él? ¿Cuáles y desde qué ámbitos? Y, en última instancia, ¿cuál fue su funcionamiento “real”? Hemos identificado cuatro razones que explican la recuperación del modelo originario: su utilidad al servicio de la misma prioridad organizativa, su funcionalidad en el control político de las elites, la recuperación de los planteamientos “neoforalistas” en la estrategia política, y vinculada a ésta última, el sustrato tradicionalista que seguía caracterizando al partido a la salida del franquismo.

Entre las razones que explican la recuperación de este modelo de organización cabe subrayar, en primer lugar, su utilidad al servicio de la misma prioridad que a la salida de la dictadura y en los primeros meses de la transición las elites dirigentes, y de modo especial Ajuriaguerra, dieron a la presencia organizativa sobre otras dimensiones del partido. En una coyuntura en la que el protagonismo en la iniciativa política de ETA y de otras organizaciones de la izquierda *abertzale* se presagiaba un mal resultado para el PNV, Ajuriaguerra dio preferencia a la presencia organizativa sobre el debate ideológico. El reverso de este orden de prioridades fue el hecho de que, en el momento de su legalización, el PNV contaba con una extensa organización de base en torno a los 20.000 afiliados (véase la Tabla 4.9). Para gobernar esta extensa organización urgía un modelo organizativo institucionalizado. Y frente a otras consideraciones y reticencias, el partido terminó acogándose a la estructura de hecho operativa con anterioridad a la dictadura.²⁷

²⁷ Un miembro del partido desde el último período de la clandestinidad, subrayaba las incertidumbres organizativas de la transición democrática y la

En segundo lugar, algunos de estos rasgos básicos del partido se ajustaban adecuadamente a las mayores demandas de participación derivadas del contexto vasco y que hemos descrito en el apartado anterior. Si el proceso de reorganización peneuvista estuvo alimentado de una mayor orientación hacia la participación política entre los vascos que entre el resto de los españoles, la apertura organizativa reveló también que entre amplios sectores de la base estas orientaciones estaban acompañadas de una fuerte prevención hacia la profesionalización y especialización de la actividad política, la burocratización partidista e incluso de una cierta cultura política “antielite” en la que por supuesto se englobaba a la misma dirección peneuvista. Desde estas ópticas, el modelo heredado del partido constituía la principal garantía para evitar un excesiva “profesionalización” y “burocratización” del PNV. Por lo demás, esta prevención hacia la profesionalización de la política no se articulaba sólo en defensa de las incompatibilidades, el instrumento por el que tradicionalmente el partido controlaba la actuación de sus cargos públicos, sino también en favor de una articulación territorial descentralizada. En la prensa del partido, cada debate y conflicto organizativo estuvo acompañado de aportaciones de la afiliación en este sentido. En defensa del modelo territorial del partido, por ejemplo, un afiliado escribía:

este delicado equilibrio entre las decisiones que se reserva cada nivel y las materias que son de la incumbencia del nivel superior en el

importante referencia que en ese contexto supuso el modelo organizativo histórico: “Habíamos salido de la clandestinidad, y habíamos salido pues con unos recuerdos de la clandestinidad, y con unos recuerdos de antes de la clandestinidad, desde la época de la República. Muchas de las cosas que teníamos como organización eran de antes de la República, era aquella tradición que habíamos ido conservando porque lógicamente en la clandestinidad pues la organización no se basa en artículos, ni en reglamentos, ni en nada, y cuando salimos de la clandestinidad nos fijamos mucho en el año 36, lo que allí había habido y cómo se había organizado el partido. Yo siempre he oído decir que no estábamos haciendo bien la cosa, oye, es que no podemos coger todo aquello y querer aplicarlo hoy, pues porque han pasado cuarenta años, y hoy debemos aplicar como organización del partido nuevas técnicas, nuevas situaciones” (E-9).

partido puede parecer música celestial a quienes por deformación profesional o simplemente por haber vivido inmersos en los modos y modales de una dictadura, o en la trama de un fuerte poder ejecutivo en la empresa donde prestan sus servicios, consideran que la vida del partido debe seguir las líneas de mando rígido, gerencial, un tanto personal y hasta si se quiere genial y brillante que caracterizan al hombre de empresa (...) Pero eso, no es el Partido Nacionalista Vasco.²⁸

La siguiente cita tiene un especial interés. Además de reflejar las actitudes contra la profesionalización de la política dentro del PNV, subraya, a través de un interesante paralelismo con los partidos de izquierda, la relación que desde estas actitudes se establecía entre pureza ideológica y organización:

se ha dicho que los comunistas han dejado de un lado a Lenin y a varios de sus principios doctrinales; que los socialistas están arrinconando a Marx; me pregunto si llegará la triste hora en la que nuestro partido en aras de una mayor agilidad y una supuesta mayor efectividad abandone este pilar que antes he comentado. Temas como la Secretaría General, cuadros profesionalizados, delegados a todo nivel sin mandatos imperativos, las incompatibilidades, etc., etc. están en mi pensamiento. (...) Debemos evitar a los profesionales en cuyas manos y por la vagancia expresada en dichos como 'TÚ SABES HACER ESTO BIEN' se acumulen prerrogativas y prebendas creadoras de *jauntxos* [terratenientes].²⁹

Con la renovación de liderazgo que continuó en aplicación de las incompatibilidades después de las elecciones de junio de 1977 estas actitudes antielite se incorporaron al discurso de algunos líderes destacados. Cuando en julio de 1977 Antón Ormaza fue elegido nuevo presidente del BBB en sustitución de Ajuriaguerra, elegido a su vez como diputado en el Congreso, su primera declaración a la prensa expresaba estas actitudes en un discurso populista y antiparlamentario: "El PNV trata de evitar la casta de

²⁸ Firmado por J. J. Azurza Aristequieta en *Euzkadi* (5-1-1977).

²⁹ Carta firmada por Benito Portuondo Astui y dirigida a *Euzkadi* el 12-10-1978: p. 18.

políticos, porque ello podría poner en peligro su espíritu totalmente asambleario que responde a los viejos modos de practicar la democracia por nuestro pueblo a través de los siglos. Aquí nadie puede ser protagonista porque las decisiones las tomamos entre todos”.³⁰ Sería precisamente Ormaza quien en los dos próximos años protagonizaría los enfrentamientos más importantes con otros sectores de la dirección peneuvista en relación a distintos aspectos como la actitud del partido frente a la Constitución, la manifestación del 28 de octubre “contra el terrorismo”, o incluso en relación al Estatuto, revistiendo habitualmente sus posiciones más radicales de un discurso “antielitista” como el de la cita.

Un tercer factor, especialmente relevante con respecto al modelo territorial del partido fue la misma recuperación de los planteamientos “neoforalistas” en la estrategia política, un proceso que hemos reconstruido en detalle en el capítulo anterior. Durante la clandestinidad, en sus distintos manifiestos y declaraciones políticas, el PNV había renunciado a hacer referencias expresas a la cuestión foral. Sin embargo, el mismo proceso de transición impuso un cambio de prioridades en este sentido, y desde 1977 la foralidad se desempolvó para satisfacer tanto a sectores procedentes de la derecha local preocupadas por el mantenimiento de instituciones provinciales de autonomía administrativa y fiscal, como a nacionalistas, dentro y fuera del PNV, que exigían la reivindicación frente al Gobierno central de una “soberanía originaria” vasca. En la estrategia política oficial del PNV, la alianza prioritaria con el PSOE en torno al Estatuto de 1936 tendió a ser sustituida por el Estatuto de Estella y la recuperación de un discurso foralista y provincialista. Siguiendo la tradicional propensión del partido a proyectar su modelo de país en su organización interna, el “neoforalismo” de la estrategia política reforzó las posiciones de los defensores de un modelo territorial descentralizado. Es sorprendente el grado en el que, en sus debates en torno al modelo partidista, los peneuvistas consideraron las

³⁰ Entrevista de Antón Ormaza a *Deia* (28-7-1977).

tradiciones de autogobierno local, a veces relativamente próximas a la realidad, otras muy idealizadas, como fuente de referencia básica para su organización interna. Durante la transición, esto se puso especialmente de manifiesto en las pugnas por el control del aparato en Vizcaya. La primera Asamblea Regional de Vizcaya, celebrada en diciembre de 1976 todavía bajo el control de Ajuriaguerra, había adoptado como mecanismo de representación municipal un procedimiento de representación proporcional ponderada entendida como fórmula de compromiso entre el principio de proporcionalidad y el principio de paridad municipal que supuestamente refrendaba la tradición foral. Acogiéndose precisamente a esta legitimidad foral, la facción más radical vinculada a Ormaza decretó en 1978 la representación paritaria con dos apoderados por Junta Municipal. Tras distintas vicisitudes la Asamblea Regional vizcaína de diciembre de 1979 restableció la proporcionalidad ponderada, destituyó al BBB de Ormaza y nombró una nueva dirección presidida por Arzalluz. Sin embargo, en la prensa del partido, esta nueva dirección todavía se vio obligada a legitimar el restablecimiento de la proporcionalidad ponderada en la “tradicición foral” vizcaína, lo que subraya el impacto que la foralidad seguía teniendo como marco referencial mínimo de lo que era aceptable en la organización interna del PNV.³¹ Estas referencias a las tradiciones institucionales no fueron exclusivas de Vizcaya. En el resto de las organizaciones

³¹ En el mismo número en el que se publicó el informe de la Comisión de Reglamentos y Estatutos que puso fin a la crisis del partido en Vizcaya, un miembro del Instituto de Derecho Foral de Vizcaya trataba de acreditar la existencia de la fórmula de representación proporcional en la representación de Juntas Forales de Vizcaya. El artículo, bajo el título de “La Confederalidad en Nuestro Partido y las Juntas Generales de Guernica”, citaba distintas fuentes académicas para acreditar la existencia de ejemplos de representación proporcional en el desarrollo de las Juntas Forales de Vizcaya, y concluía que “lo anteriormente expuesto es un pequeño ‘botón de muestra’ que acredita que las instituciones forales fueron un cuerpo vivo, en continua transformación, y que la representatividad proporcional atenuada, como cualquier otra fórmula que la confederación de organizaciones municipales de *Bizkaia* decida o pueda decidir, entra dentro de nuestros Estatutos de partido y de nuestra genuina tradición democrática”; en *Euzkadi* (20-3-1980).

provinciales existió también una fuerte interrelación entre las tradicionales locales de gobierno y la propia estructura interna del partido, hasta el punto de que a veces se confundían en el discurso. Por ejemplo, a una pregunta de Gunther sobre la estructura interna del PNV, un miembro de la Ejecutiva navarra o NBB (E-1a) respondía: “La tradición tiene mucho peso en nuestro partido. (...) En nuestra misma organización es difícil romper con el pasado. Navarra tiene un fuerte sentimiento foral que data de 1841”; y a continuación explicaba la división de la provincia en merindades - la división comarcal tradicional en Navarra- y los procedimientos para la representación de éstas en la Diputación foral.

El impacto del pasado en el modelo organizativo del PNV no se manifestó sólo en las actitudes hacia las instituciones tradicionales (reales o imaginadas) de autogobierno. Con frecuencia era la misma estructura heredada, es decir, la tradición partidista en sí misma, la que despertaba una actitud casi reverencial por parte de algunos afiliados: “Opinarán algunos que en las actuales circunstancias muchas normas del Partido están obsoletas y en efecto, algunas sí, pero al intentar actualizarlas no debemos olvidar que dentro de esas normas y con el máximo respeto a ellas actuaron hombres y mujeres, difíciles de igualar y que dieron al Partido el prestigio de cuyas rentas vivimos”.³² Tras el conflicto en Vizcaya y la salida de la facción de Ormaza, la nueva Ejecutiva vizcaína se prestaba a esta actitud que convertía el pasado del partido en fuente de legitimidad para el presente, incluyendo en el informe de la Comisión de Reglamentos y Estatutos que puso fin a la crisis un artículo de *Euzkadi* fechado en diciembre de 1933 que acreditaba que ya en el período republicano la Asamblea Regional de Vizcaya había aprobado procedimientos de representación proporcional ponderada.³³ A la salida del franquismo, muchos de los afiliados al partido entendían, con una visión organicista característica de ópticas tradicionalistas, que el desarrollo institucional del partido era en sí mismo una fuente de sabiduría organizativa, lo que añadía una

³² Carta de un afiliado a *Euzkadi*: 12-10-1978.

³³ En *Euzkadi*, 20-3-1980.

dificultad más a las iniciativas de reforma y modernización partidista. En palabras de un miembro del BBB en la última fase de clandestinidad y miembro del Grupo parlamentario en la primera legislatura, “la historia tenía entonces mucha actualidad. Se calcó excesivamente una estructura elaborada en los años treinta pero que ni siquiera se había puesto a rodamiento entonces. El partido se asemejaba excesivamente a la organización de un Estado” (E-7).

Estos testimonios subrayan la importancia que, todavía en los años setenta, tenían las ópticas tradicionalistas en el seno del PNV; además de manifestarse en la estrategia política, se proyectaban sobre la organización interna de la formación. Sólo ocasionalmente algunos de los afiliados que contribuyeron al debate defendieron una ruptura o al menos una adaptación con respecto a las tradiciones de autogobierno.³⁴ Por lo que se refiere a la integración, articulación o coordinación del nivel provincial o regional en la estructura nacional o central del partido, en los años de la transición los conflictos estatutarios con proyección pública fueron todavía escasos en relación a los que tendrían lugar en los primeros años ochenta. Lo cierto es que no hubo iniciativas sistemáticas de reforma para tratar de reforzar reglamentariamente las instituciones centrales o nacionales del partido, y que de haber existido es probable que se hubieran encontrado con una resistencia todavía mayor que en el nivel regional. Sólo tras la resolución del conflicto en Vizcaya, ya en 1980, la nueva dirección del BBB, encabezada por Arzalluz, pareció apuntar a

³⁴ A este respecto un afiliado de Getxo escribía: “Admito lo fundamental del PRINCIPIO DE CONFEDERALIDAD como tradicional en la organización del conjunto de Municipios de *Bizkaia*, desde un punto de vista de gobierno/administración, pero no es la misma su trascendencia para un partido político. En la relación entre lo administrativo y el campo de los partidos políticos, es admisible que la CONFEDERALIDAD pueda ser una norma orientativa de espíritu, una norma de referencia y orientación. La finalidad de una constitución estrictamente municipal difiere de la finalidad a la que tiende un partido como tal” (*Euzkadi* 14-12-1979). Sin embargo, vista la legitimidad que la misma dirección buscó en la tradición foral, estas actitudes debieron ser minoritarias.

una reforma de la organización territorial del partido en su conjunto. En su evaluación de la crisis la nueva Ejecutiva vizcaína incluyó unas “Notas sobre el concepto de Confederación” en cuyas conclusiones se apuntaba que en ningún caso el modelo territorial podía ir en detrimento de la unidad y eficacia del partido:

deducidas estas conclusiones, no podemos por menos de apuntar otras consideraciones: 1) Un partido político es un instrumento para la lucha por el poder. El instrumento si no es eficaz, es inútil, deja de ser instrumento. 2) A la consideración precedente debe añadirse otra: la eficacia en política en gran medida viene dada por la unidad y disciplina del propio partido, y la fórmula confederal es poco consistente para exigir y mantener la conexión y unidad de acción necesarias en el quehacer político.³⁵

Este apunte crítico de la nueva dirección vizcaína no se tradujo todavía en una propuesta formal de reforma, pero manifestaba los problemas de eficacia que al final de la transición algunos sectores del partido percibían en el modelo de organización territorial y que se desarrollarían con mayor virulencia en la primera mitad de los años ochenta.

Sin embargo, en relación a las incompatibilidades hubo iniciativas más firmes de reforma, bien que resultaran infructuosas. Coincidiendo con la primera aplicación de las incompatibilidades tras las elecciones de junio de 1977, tres distintos líderes peneuvistas, Arzalluz, Zubiri y Jesús María Alcaín, propusieron que se levantasen las incompatibilidades, al menos durante un plazo de cuatro años y hasta que el partido se consolidara con normalidad, pero estas iniciativas no prosperaron (De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 2001: 339-340). Como consecuencia de los enfrentamientos de los parlamentarios con la facción de Ormaza, así como por sus desavenencias con el EBB en torno a la Disposición Adicional durante la negociación constitucional, el Grupo parlamentario acentuó su actitud de

³⁵ En *Euzkadi* (20-3-1980)

rechazo hacia las incompatibilidades y con respecto a la naturaleza de sus relaciones con los órganos del partido, ejecutivas y asambleas. La siguiente cita de Arzalluz, sólo dos meses después de que su postura sobre la Disposición Adicional fuese rectificada públicamente por el EBB, es ilustrativa del escaso margen de autonomía política con el que contaban los parlamentarios y de una cierta amargura por la desconfianza con la que se juzgaba su labor en las Cortes:

La estructura de nuestro partido es única y no se entiende. Nosotros, los parlamentarios, somos los negociadores con el Gobierno y no tenemos capacidad de decisión en el Partido. Tiene sus pros y sus contras. En momentos en que el Partido incide en tiempos de una actividad política prolongada o no se dan gentes de talla, es una desventaja. Pero en sí no lo veo mal. (...) Pero pienso que en este momento ha debido haber una flexibilidad mayor porque los momentos han sido de emergencia. Nosotros no nos atrevíamos a asumir responsabilidades políticas, y por otra parte nos juzga gente muy alejada de la realidad política. En estos primeros años se debería haber levantado la prohibición y creo que en el futuro el partido si sigue así lo va a pasar mal porque no va tener el número de gente lo suficientemente preparada como para suplir a los que vayan a ocupar puestos públicos. Y el partido quedará desguarnecido. Desguarnecido de gente de valer. Y créeme, no nos podemos permitir el lujo de dejar la dirección de nuestros instrumentos políticos a gente que no es capaz de asumirlos.³⁶

³⁶ En esta misma entrevista Arzalluz respondía también a los sectores que criticaban una excesiva profesionalización y burocratización del PNV: “Aunque también hay otro tipo de gente. Aquellos que una vez fueron *gudaris* o algo y creen que por eso tienen derecho. Sin embargo, necesitamos gente y seré el primero en meter la gente donde pueda rendir. Una de las cosas que más me preocupa de cara al futuro, a la autonomía es que necesitamos gente... y yo no elegiría gente sólo por sus viejas medallas. Ni sólo gente porque ha sido del partido de toda la vida. No quiero fracasos. Hace falta gente de valer. Y gobernarán los que valgan. Y no importa que lleven en el partido un año o veinte”. Entrevista a Arzalluz publicada en *Euzkadi* en septiembre de 1978 y reproducida en Arzalluz (1984: 83-84)

Con la renovación de las Ejecutivas regionales en diciembre de 1978, la facción de Ormaza se hizo con el control mayoritario del BBB. Desde ese momento, las probabilidades de que prosperara una reforma de las incompatibilidades, aunque sólo las levantara temporalmente, se hizo nula, y al menos en Vizcaya los esfuerzos de los parlamentarios hubieron de concentrarse en conseguir la renovación de sus candidaturas de cara a las elecciones generales de 1979, lo que se logró sólo parcialmente.³⁷ Hemos identificado por tanto hasta cuatro razones principales para la recuperación del “modelo originario”: la misma prioridad organizativa a la salida del franquismo, su utilidad para el control de la línea política de la dirección, la legitimidad que le otorgaba la doctrina foral, y la extensión y frecuencia de ópticas tradicionalistas entre los peneuvistas.

Por último ¿Qué funcionamiento “real” tuvo este modelo de partido en sus distintas dimensiones? Tanto por los que se refiere a las incompatibilidades como a la organización confederal parece que el modelo histórico tuvo una plasmación real bastante temprana. Comenzando por las incompatibilidades, sólo en una ocasión, en junio de 1979, la Asamblea Nacional permitió compatibilizar un cargo ejecutivo con un cargo de representación pública. Fue con motivo de la reconstitución del CGV tras las elecciones de marzo de 1979, y Garaikoetxea fue elegido su presidente sin abandonar por ello la presidencia del EBB. Pero en la representación del partido en las Cortes la incompatibilidad se aplicó desde las primeras elecciones de 1977, lo que, según veremos en el siguiente epígrafe, facilitó la penetración de la facción vinculada a Ormaza, que protagonizaría los enfrentamientos con los parlamentarios dentro de la organización vizcaína a lo largo de 1978 y 1979. Con respecto a la organización territorial, parece que la “provincialización” o “regionalización” partidista tuvo una traducción efectiva desde una fecha bastante

³⁷ Como veremos con más detalle en el siguiente epígrafe, Kepa Sodupe, que en las elecciones de junio de 1977 había sido candidato al Congreso sólo por detrás de Ajuriaguerra, fue eliminado de las candidaturas por Vizcaya en las elecciones de marzo de 1979.

temprana. En junio de 1978, preguntado sobre la estructura del partido, un dirigente del NBB y del EBB respondía: “Existen distintas organizaciones provinciales que disfrutaban de una gran autonomía”; y a continuación explicaba los elementos básicos de la estructura territorial que ya hemos visto al describir los Estatutos de 1977. En relación al nivel territorial del partido competente para la formulación de la estrategia electoral respondía: “Sin duda es el nivel regional, no el nacional”; y sobre la selección de candidatos, este informante confirmaba que ya desde las primeras elecciones de junio de 1977 se había adoptado un sistema por el que “cada región propuso sus propios candidatos que con posterioridad fueron ratificados por la Asamblea Nacional. Sin embargo, el proceso dependió fundamentalmente de las organizaciones regionales. (...) Hubo una gran autonomía regional en la selección de candidatos” (E-1a).³⁸ A continuación describía que a su juicio la principal diferencia entre Guipúzcoa y Vizcaya, por un lado, y Navarra y Álava, por otro, era que mientras en las dos primeras los principales candidatos electorales procedían de la jerarquía del partido, en las dos últimas las organizaciones regionales habían apostado como cabezas de lista por nacionalistas ajenos a la organización, pero que disfrutaban de prestigio y proyección social: José Luis Cuerda en Álava, y Carlos Garaikotxea en Navarra.³⁹

En las elecciones de 1979, la confección de listas siguió el mismo procedimiento, aunque en esta ocasión el EBB jugó un papel más intervencionista en Vizcaya frente a las disputas entre la facción de Ormazza y los parlamentarios. En diciembre de 1978 una disputada Asamblea Regional en esta provincia había logrado consensuar una lista de candidatos entre los ormazistas y los

³⁸ En una entrevista con el autor un, miembro del BBB hasta 1977 y parlamentario durante la primera legislatura, estimaba que si bien en estas primeras elecciones constituyentes la estrategia electoral global había sido elaborada desde el EBB, las propuestas de candidatos habían sido elaboradas por las organizaciones regionales (E-7).

³⁹ A diferencia de Cuerda, y en paralelo a su nombramiento como candidato, Garaikoetxea fue elegido también como miembro de la ejecutiva navarra, del NBB, así como representante de este último en el EBB.

parlamentarios. Con la confección de esta lista el enfrentamiento hasta entonces circunscrito exclusivamente al aparato del partido en Vizcaya se extendió al resto del partido. Presionado por los integrantes de otras provincias, el EBB puso reparos a uno de los candidatos propuesto por la facción de Ormaza dada su pertenencia a ELA-*Askatuta* (ELA-A), una escisión del sindicato ELA-STV, de carácter minoritario y de ámbito exclusivamente vizcaíno. El EBB temía que como consecuencia de esta candidatura la sección mayoritaria del sindicato hiciera campaña contra el partido en las elecciones y sugirió al BBB un cambio. Este último protestó por lo que consideraba una injerencia en sus competencias, pero aceptó negociar una nueva lista de la que se retiró al miembro de ELA-A, pero también a Kepa Sodupe, en aquel momento principal candidato de los parlamentarios en Vizcaya y que en las elecciones de junio de 1977 había sido número dos, sólo por detrás de Ajuriaguerra.⁴⁰ El desarrollo de este conflicto mostraba la capacidad de los ámbitos regionales de mantener su autonomía política en un aspecto tan vital como eran las candidaturas del partido a Cortes Generales, así como el potencial de conflicto entre el nivel nacional y regional en el diseño de una estrategia política. La confección de listas, sin embargo, no fue sino una de las varias dimensiones en las que el modelo de partido iba a tener durante la transición un impacto relevante sobre la estrategia política.⁴¹

⁴⁰ Estos problemas para la confección de listas por Vizcaya en 1979 fueron relatados en entrevista por E-9 y aparecían parcialmente reflejadas en una crónica en *La Gaceta del Norte* (15-12-1978). Véase también De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz (2001:367-368).

⁴¹ La orientación temprana a una articulación “provincial” de la vida partidista se manifestó en algunos otros aspectos. Por ejemplo, según reflejaba *Euzkadi*, en las primeras Asambleas fue objeto de debate la dependencia orgánica de EGI con respecto a las organizaciones regionales o la organización nacional. Por otro lado, al menos en la fase inicial de la transición, parece que el desarrollo burocrático del partido fue mayor en el nivel regional que en el nacional. En junio de 1978, sólo la organización de Navarra, la más débil de las cuatro organizaciones regionales, empleaba a tiempo completo el mismo número de trabajadores que la organización nacional (E-1a).

4.3.3. Las consecuencias del modelo de partido en la estrategia política

La recuperación del “modelo originario” condicionó las respuestas de la dirección peneuvista a las particularidades del contexto sociopolítico vasco. En sus dos vertientes principales el modelo “originario” habilitó nuevos espacios orgánicos desde los que se articularon alternativas a la dirección estratégica posibilista defendida por la última dirección de la clandestinidad. Estos nuevos espacios fueron aprovechados por los sectores radicalizados del partido para incorporar sus preferencias estratégicas a una dirección que desde 1977 fue adoptando progresivamente un perfil faccionalista. La estrategia final que adoptó el PNV, combinando posiciones de rechazo con posiciones de aceptación instrumental de las negaciones ha de entenderse como soluciones de compromiso entre esas distintas facciones. A continuación describimos dicho proceso a través de los que hemos identificado como los rasgos más relevantes del modelo originario: las incompatibilidades y el modelo confederal del partido.

4.3.3.1. El impacto de las incompatibilidades en la estrategia política

El impacto de las incompatibilidades de cargos en la estrategia política y en la progresiva radicalización del PNV ha de entenderse en dos vertientes. La primera consecuencia, menos intuitiva pero tan determinante como la segunda en el cambio de orientación estratégica (especialmente durante la primera fase del cambio político), radicó en la inestabilidad y la renovación de elites que la aplicación de las incompatibilidades forzó en la misma dirección ejecutiva del PNV al inicio de la transición. La segunda consecuencia, que se percibe quizás de forma más intuitiva, fue la mayor dependencia orgánica, y por consiguiente la menor autonomía política, del Grupo parlamentario peneuvista

con respecto a las distintas instancias del aparato del partido, y no sólo a las Ejecutivas sino también los órganos asamblearios, y en especial, la Asamblea Nacional. A continuación analizamos estas dos consecuencias sucesivamente.

Comencemos por la primera. La apertura organizativa y las Asambleas regionales que se celebraron a finales de 1976 y en los primeros meses de 1977 habían refrendado una importante continuidad a la dirección peneuvista heredada de la clandestinidad, una continuidad que, sin embargo, tendió a quebrarse desde junio de 1977 por la sola aplicación de las incompatibilidades. En un período marcado todavía por la reorganización y reimplantación de las organizaciones de base, las primeras Asambleas regionales de 1976 fueron con toda probabilidad más fácilmente controlables por los líderes salidos de la clandestinidad.⁴² Tras la celebración de la primera Asamblea Nacional de Pamplona, los representantes designados por las distintas ejecutivas constituyeron el día 1 de abril de 1977 el primer EBB “formalmente” electo de la transición. La mayor parte de sus integrantes, sin embargo, habían formado parte del último EBB de la clandestinidad. Por ejemplo, dos de los tres representantes por Guipúzcoa en el EBB, Gerardo Bujanda y Joseba Leizaola, habían sido ya miembros de la dirección peneuvista en la última fase de la clandestinidad. Por Vizcaya permanecían Arzalluz y sobre todo Ajuriaguerra, el líder con mayor proyección sobre el conjunto del partido. En este primer momento, la mayor renovación se produjo en la representación navarra, donde además se incorporó a la ejecutiva Carlos Garaikotxea. Su elección como presidente del EBB estuvo determinada, según distintas fuentes, por una decisión personal de Ajuriaguerra, que quería con ello subsanar el tradicional déficit de implantación del PNV en esta última provincia.

⁴² A la primera Asamblea Regional de Vizcaya, celebrada en diciembre de 1976, por ejemplo, sólo acudieron 59 Juntas Municipales lo que contrasta con las 87 que estaban ya constituidas en agosto de 1977, las 94 de 1978, o las 104 que existían en 1979 (*Euzkadi* 1-12-1977; 15-6-1978; y 27-3-1980).

La aplicación de las incompatibilidades desde junio de 1977 introdujo en el liderazgo ejecutivo del partido, y en particular en la organización vizcaína, una mayor discontinuidad de la que había tenido lugar con las primeras elecciones internas. Cuatro de los miembros del BBB, Ajuriaguerra, Arzalluz, Sodupe e Íñigo Aguirre abandonaron sus cargos ejecutivos como consecuencia de su elección como diputados al Congreso.⁴³ Los dos primeros hubieron de abandonar además sus puestos de representación en el EBB. En una Asamblea Regional celebrada en julio de 1977 y con una organización en la provincia ya más consolidada, cuatro miembros afines a Ormaza fueron elegidos en sustitución de los cesantes: Andoni Olavarri, Txomin Saratxaga, Ramón de la Sota y Josu González. En consecuencia, Ormaza fue elegido para sustituir a Ajuriaguerra como presidente del BBB y Olavarri, Juan José Pujana e Iñaki Anasagasti pasaron a representar a la organización vizcaína en el EBB. Tras la muerte de Ajuriaguerra en agosto del siguiente año, Pujana le sustituyó en el cargo y abandonó por tanto el BBB y el EBB. Desde mediados de 1978, por lo tanto, toda la representación vizcaína en el EBB de sólo un año antes había sido sustituida única y exclusivamente por la aplicación de las incompatibilidades. Con posterioridad, y desde diciembre de ese mismo año, al celebrarse las Asambleas regionales para la elección de las nuevas Ejecutivas, la facción de Ormaza se convirtió en mayoritaria en el BBB.⁴⁴

La organización guipuzcoana vivió también una progresiva renovación de su ejecutiva en los años de la transición, pero fue

⁴³ Aunque había sido elegido diputado como cabeza de lista por Guipúzcoa, Arzalluz estaba vinculado a la Ejecutiva vizcaína, que, como el resto de los electos, tuvo que abandonar. Ello contribuyó a que en este primer momento la renovación de las ejecutivas fuera mayor en Vizcaya que en Guipúzcoa, donde sólo Bujanda abandonó el GBB.

⁴⁴ En las elecciones a Cortes Generales de 1979, con un BBB dominado por la facción de Ormaza, ninguno de los candidatos que obtuvo actas de diputados y senadores ostentaba ya un cargo ejecutivo de modo que no hubo lugar a la aplicación de incompatibilidades. Ello subraya la importancia que los ormazistas dieron, frente a la línea anterior representada por Ajuriaguerra, al mantenimiento del control sobre los cargos ejecutivos.

más gradual y estuvo determinada en mucha menor medida por una aplicación de las incompatibilidades. Ello contribuye a explicar que a diferencia de Vizcaya, en Guipúzcoa, y por lo menos hasta diciembre de 1978, la disconformidad con la línea oficial del PNV se expresará más a través de la Asamblea Nacional que de su Ejecutiva. No obstante, también aquí Bujanda, miembro del GBB clandestino desde 1960, abandonó en julio 1977 el GBB y el EBB para pasar a formar parte del Grupo parlamentario. En Guipúzcoa tuvo lugar también una nueva renovación parcial de la ejecutiva en diciembre de 1978, pero fue ya el efecto neto del proceso electoral interno que correspondía estatutariamente en aquel momento y de la confrontación entre dos tendencias que, aunque tuvo un cierto paralelismo con el conflicto de Vizcaya, fue menos intensa. A ella nos referiremos en el análisis del impacto del modelo territorial en la estrategia política. En Álava, la ejecutiva optó por designar como candidatos a personalidades ajenas al partido, por lo que hubo una mayor continuidad de liderazgo: Azkarraga, integrado en la dirección nacional desde el último período de la clandestinidad, siguió liderando el ABB y representando a la organización alavesa en el EBB hasta los años ochenta. Además, y por contraste con las otras dos provincias, la elección de una nueva Ejecutiva alavesa en diciembre de 1978 no estuvo marcada por luchas intestinas, y se renovó prácticamente sin cambios con respecto al ABB nombrado en la primera Asamblea Regional. En Navarra, al no conseguir el PNV en las elecciones de 1977 ni un solo diputado, tampoco se aplicaron las incompatibilidades y, por lo menos en su representación en el EBB, la pauta fue también la continuidad: Garikotexea, Koldo Amezketeta y Pello Irujo representaron a la Ejecutiva navarra en la Ejecutiva Nacional desde 1977 a 1980.⁴⁵ Pero de entre ellos sólo el último había pertenecido a la dirección de la clandestinidad, habiéndose incorporado los otros dos a la

⁴⁵ La información sobre continuidad y renovación de ejecutivas se ha obtenido de una relación completa de cargos públicos y cargos internos del partido en las cuatro provincias que se publicó en *Euzkadi* (27-3-1980; 3-3-1980; y 10-3-1980).

organización en 1977. En síntesis, y considerando globalmente a la dirección nacional, la aplicación de incompatibilidades que se derivó de los resultados de las elecciones de junio de 1977 forzó, sólo cuatro meses después de haber sido elegido, la renovación de un tercio, cuatro de sus doce integrantes, del EBB formado en abril. Esta renovación fue completa en la representación de Vizcaya, tradicionalmente la organización con más recursos y mejor implantada de entre las cuatro provincias. Una primera consecuencia, por tanto, de la aplicación de las incompatibilidades fue una fluidez e inestabilidad de la dirección ejecutiva nacional del PNV mayor de la que resultó de la apertura organizativa que antecedió a la celebración de las primeras elecciones libres. Esta renovación de las elites añadió nuevos elementos de incertidumbre a la articulación de la estrategia política precisamente en el momento en el que ésta se hacía más relevante.

La segunda consecuencia de la aplicación de las incompatibilidades fue la supeditación de la esfera parlamentaria peneuvista a la organización central del partido. La aplicación de las incompatibilidades supuso además la supeditación política de algunos de los líderes más relevantes de la última fase de la clandestinidad a una dirección en buena medida nueva, articulada en torno al EBB y las ejecutivas regionales. Como vimos en el capítulo anterior, el sector parlamentario y el aparato de partido mantuvieron aspectos distintos de la estrategia política, especialmente durante la negociación constitucional. Cuando los parlamentarios dieron una interpretación de los derechos históricos que enfatizaba la reivindicación de una autonomía *cualitativamente* distinta y de techos competenciales más altos para el País Vasco, la dirección los interpretó como la reivindicación de una “soberanía originaria”. Sin duda, esta diversificación del discurso obedeció en buena medida a una táctica previamente establecida; pero lo cierto es que, cuando las dos interpretaciones entraron en conflicto -lo que no era difícil, pues perseguían objetivos distintos-, acabó primando la interpretación soberanista del aparato del partido y no la “autonomista diferencial” vinculada al Grupo parlamentario. En

ningún momento se puso esta supeditación más de manifiesto que durante la tramitación del anteproyecto en la Comisión Constitucional del Congreso. Arzalluz, desoyendo las directrices del EBB, votó entonces no sólo la enmienda peneuvista de los “derechos históricos”, sino también la consensuada por el resto de los grupos políticos. La dirección respondió desautorizando a su portavoz parlamentario y desligándose de la enmienda de la Disposición Adicional finalmente aprobada en la Comisión. El incidente revela dos aspectos importantes. En primer lugar, para el Grupo parlamentario, y en particular para Arzalluz, la plasmación de los “derechos históricos”, incluso en su formulación final, era importante en sí misma y perseguía objetivos distintos al reconocimiento de una “vía difusa” a la soberanía vasca.⁴⁶ En segundo lugar, el incidente revelaba también el predominio de la orientación política del aparato en su pulso con el sector parlamentario. Como vimos en el epígrafe anterior, la falta de autonomía política no fue aceptada pasivamente por el Grupo parlamentario, que planteó, repetida e infructuosamente, el levantamiento de las incompatibilidades. Esta dependencia política se vio además acentuada por el control de las Ejecutivas Regionales sobre las candidaturas parlamentarias hasta el punto de que algunos de los parlamentarios de la primera legislatura perdieran su presencia en las listas a las elecciones de marzo de 1979 con motivo de los enfrentamientos en Vizcaya con la facción de Ormazá.

⁴⁶ En este sentido, el voto positivo de Arzalluz estuvo también condicionado por la advertencia del diputado ucedista José Pérez Llorca de retirar la Disposición de los “derechos históricos” en caso de que el PNV no aprobara la enmienda consensuada por el resto de los partidos. El incidente es relatado en detalle en Tamayo (1994: 536), Juliá, Pradera y Prieto (1996: 318-319) y De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz (2001: 357-358).

4.3.3.2. El impacto del modelo confederal: la territorialización de la estrategia política y la conformación faccional de las organizaciones regionales

En su dimensión territorial, el modelo organizativo adoptado en 1977 tuvo también dos consecuencias principales en la estrategia política. Favoreció primero la respuesta de las elites penevistas a mandatos definidos provincialmente. Una respuesta que se reforzó después por una pronunciada tendencia hacia la “territorialización” de la vida política que había caracterizado ya el período prefranquista, y que resurgió con la reanudación de la normalidad democrática.⁴⁷ Esta “territorialización” se haría más patente con la puesta en marcha e institucionalización de las Diputaciones Forales y de la propia CAV, pero empezó a ponerse ya de manifiesto desde 1977. En segundo lugar, el modelo confederal al concentrar la mayor parte de los recursos partidistas en el nivel regional del partido favoreció la habilitación de las organizaciones regionales como ámbitos orgánicos desde los que articular estrategias alternativas a la desarrollada inicialmente por la dirección de la clandestinidad. Estas dos consecuencias del modelo de organización territorial se analizan seguidamente de forma conjunta.

Por lo que se refiere a la territorialización de preferencias, los años de la transición fueron testigo del surgimiento de un sistema o subsistema de partidos vasco unánimemente clasificado como “pluralista polarizado” y que ha sido analizado en otros trabajos (Llera 1981, 1985, 1988, 1994; Linz 1986; Gunther, Sani y Shabad 1986).⁴⁸ De ahí que tratemos ahora de subrayar

⁴⁷ La plasmación geográfica de la pluralidad política vasca ha sido gráficamente expresada por Linz: “the only typical thing about the Basque Country is that there is no typical Basque Country” (citado en Vázquez 1998: 11).

⁴⁸ El primer término (sistema) enfatiza los aspectos específicos de la interacción entre partidos que fueron configurándose en el País Vasco y que, o bien no aparecen, o lo hacen con menor fuerza en el sistema de partidos español, como el predominio del espacio dimensional nacionalista sobre el de izquierda-derecha, la mayor fragmentación partidista, la tendencia a la polarización, y la

principalmente las particularidades provinciales que habrían determinado una posición relativa del PNV “cualitativamente”, además de “cuantitativamente”, distinta en cada provincia. Atendiendo a los resultados electorales de 1977 (véase Tabla 3.2 a este respecto), las cuatro provincias apuntaban a la configuración de unas pautas de competición partidista que compartían elementos como la alta fragmentación partidista y la articulación en torno a un doble eje competitivo en el que a la dimensión izquierda-derecha venía a sumársele la nacionalista. A partir de esas características homogéneas, la comparación interprovincial arrojaba, sin embargo, una considerable pluralidad de situaciones. En dos de las provincias, Álava y Navarra, los partidos de ámbito estatal ostentaban una clara mayoría sobre las fuerzas nacionalistas; en Vizcaya existía un equilibrio más ajustado entre ambos campos; y en Guipúzcoa predominaban las fuerzas nacionalistas. En esta última provincia, además, el peso de la derecha de ámbito estatal era ostensiblemente más bajo que en las otras tres, y su principal partido, la UCD, carecía incluso de presencia organizativa. El mismo PNV, con independencia de su implantación electoral, afrontaba situaciones competitivas distintas dentro del campo nacionalista dependiendo de la provincia: su posición era hegemónica en Álava, predominante en Vizcaya, más vulnerable en Guipúzcoa (donde ya en estas primeras elecciones uno de cada tres votos nacionalistas fue a parar a opciones de la izquierda *abertzale*) y minoritaria en Navarra (donde UNAI, una coalición radical de izquierdas y nacionalista vasca en la que estaba integrada EE, consiguió un apoyo electoral mayor que la coalición liderada por el propio PNV).

Conforme a estos dos criterios, y atendiendo al prisma provincial que los estatutos del partido fomentaban, la estructura de competición partidista en el eje nacionalista se apuntaba

existencia de un partido antisistema vinculado además a la estrategia terrorista de ETA. El segundo término (subsistema), aún reconociendo estas particularidades, subraya los elementos compartidos con el sistema de partidos español y las interacciones entre ambos.

diferente en cada provincia. En Álava, por ejemplo, el PNV, se enfrentaba a un único flanco competitivo, el que lo diferenciaba de los partidos de ámbito estatal, pues la izquierda *abertzale* apenas había obtenido apoyo electoral. En Guipúzcoa, por contraste, se configuraba la situación inversa, por la que en ausencia de uno de los dos grandes partidos de ámbito estatal, la UCD, sobresalía de forma más nítida el flanco radical del partido en competición con una izquierda *abertzale* más arraigada electoralmente. En Vizcaya la situación era más ambigua. Aunque por un lado se abría un espacio amplio en el flanco moderado del partido, por otro existía un mayor margen de competición con las opciones nacionalistas radicales que en Álava. Por último, en Navarra la situación minoritaria del conjunto del nacionalismo vasco orientaba a la organización a una moderación adaptativa al “foralismo” articulado inicialmente por la UCD local; pero ello se contradecía con la posición minoritaria del propio PNV en relación al nacionalismo de la izquierda *abertzale*, que, por el contrario, le empujaba a radicalizar el discurso.

Otras diferencias interprovinciales carecían por el momento de una plasmación en el sistema de partidos, o la tenían sólo de forma indirecta o imperfecta. Un aspecto tan central para la conformación de la identidad nacionalista como es la lengua, por ejemplo, tenía un grado de implantación muy desigual en términos provinciales.⁴⁹ El mismo fenómeno de ETA, y su impacto en la vida política local durante los años de la transición, las movilizaciones pro-amnistía, etc., presentaban una implantación territorial muy desigual, que los resultados electorales de 1977 sólo manifestaban parcialmente, en la medida en la que una de las dos ETAs, ETA-m, y sus satélites políticos defendieron la abstención en las primeras elecciones democráticas. En las estimaciones existentes, de entre los militantes de ETA que se introdujeron en la organización de 1970 a 1977, un 49% eran guipuzcoanos, un 35% vizcaínos, un 4% navarros, y un 4%

⁴⁹ En 1981 sólo el 3,9% de la población de Álava hablaba y entendía el *euskera* frente al 14,9% de los vizcaínos, y el 39,5 de los guipuzcoanos (Datos del Gobierno Vasco en Mezo 1996: 521).

alaveses; y para el período 1978-1982 esos porcentajes eran de un 46%, un 37%, un 8%, y un 6% respectivamente. En función de su lugar de residencia en el momento de la captación, las diferencias eran todavía más pronunciadas, pues para el período de 1970 a 1977 un 51% vivía en Guipúzcoa, un 39% en Vizcaya, un 7% en Navarra, y un 2% en Álava; mientras que dichos porcentajes eran del 50%, 40%, 6% y 3% respectivamente para el período de 1978 a 1982 (Reinares 2001: 192-193). Ello subraya que la implantación y arraigo de ETA en Guipúzcoa era, en términos relativos, de cinco a diez veces mayor que en Álava y en torno al doble que en Vizcaya.⁵⁰

¿En qué medida los votantes peneuvistas en las tres provincias que con posterioridad conformaron la CAV tenían orientaciones diferentes? Para responder a esta pregunta hemos elaborado un modelo estadístico de intención de voto al PNV frente a partidos de ámbito estatal (Tabla 4.14) en octubre de 1977 en el conjunto de las tres provincias, y lo hemos contrastado con el mismo modelo en cada una de ellas (Tablas 4.15, 4.16 y 4.17). La realización de este modelo y los contrastes se justifican bajo la premisa de que si existían diferencias significativas en las orientaciones de la esfera más externa del PNV, la de sus votantes, éstos tuvieran alguna correspondencia en la configuración interna del partido, condicionando así la conformación de la estrategia política global en la medida en la que la organización primaba los prismas provinciales. La Tabla 4.14 presenta los resultados de la estimación del voto al PNV frente al voto a partidos de ámbito estatal en las tres provincias.⁵¹ La estimación del voto nacionalista incluye tres variables de control tradicionalmente asociadas al voto nacionalista como son la condición de inmigrantes,⁵² el

⁵⁰ Este cálculo relativo se fundamenta en la estimación aproximada de que, considerando el conjunto de las cuatro provincias, la población de Álava representaba un 10% aproximado del total, la de Navarra un 20%, la de Guipúzcoa un 30% y la de Vizcaya, un 40%.

⁵¹ El valor 0 de la variable dependiente incluía el voto a UCD, AP, PSOE, PSP y PCE.

⁵² Esto es: variable dicotómica que contrasta a los inmigrantes (1) frente a los que no lo son (0).

conocimiento del *euskera*,⁵³ y la identidad vasca.⁵⁴ El modelo incluye dos variables independientes principales que expresan actitudes políticas relevantes. En primer lugar, una variable dicotómica que contrasta a los ciudadanos que valoraban positivamente el Compromiso Autonómico firmado por el PNV y el PSOE unos meses antes, en mayo de 1977 (valor 1), frente a los que se mostraban en desacuerdo o indiferentes (valor 0); se utiliza como indicador del compromiso o preferencia por un salida autonómica al problema de autogobierno y de la continuidad de la estrategia de concertación que el PNV venía manteniendo hasta ese momento. Y, en segundo lugar, una variable con cinco categorías que recogen actitudes a favor o en contra con respecto a ETA (que van desde “muy a favor” en su valor mínimo hasta “muy en contra” en su valor máximo, pasando por un valor intermedio “ni a favor ni en contra”). Esta variable se ha empleado como la operacionalización empírica de las preferencias de los ciudadanos por soluciones más radicales.

Si atendemos a las variables independientes principales, el conjunto del territorio de las tres provincias expresaba una orientación “mixta” en la medida en la tanto las valoraciones positivas del acuerdo preautonómico como las actitudes hacia ETA (favorables en relación a la que mantenían los votantes de partidos de ámbito estatal) contribuían significativamente a explicar el voto al PNV.⁵⁵ El mayor interés reside, sin embargo, en la comparación interprovincial. En pocas palabras: ¿existió un perfil diferenciado de votantes peneuvistas según la provincia de pertenencia? Para responder a esta pregunta, he dividido la base de datos en tres submuestras correspondientes a los individuos

⁵³ Esta variable también es dicotómica y contrasta a los hablantes de *euskera* (1) con los no hablantes (0).

⁵⁴ Esta variable es dicotómica y agrupa en el valor 0 a los que se identificaron como “español” o “español-vasco” frente a los que lo hicieron como “vasco-español” o sólo “vasco” (valor 1).

⁵⁵ En términos más exactos, el efecto de todas y cada una de las variables mencionadas en el texto sobre el logaritmo de la probabilidad de votar a PNV frente a los demás partidos es estadísticamente significativo al nivel de confianza que se lee en la Tabla 4.13.

entrevistados en las tres provincias. Las Tablas 4.15 (Álava), 4.16 (Guipúzcoa) y 4.17 (Vizcaya) presentan los resultados de la estimaciones para cada una de las provincias por separado.

Tabla 4.14. Intención de voto al PNV frente a partidos de ámbito estatal en octubre de 1977 País Vasco (Álava, Guipúzcoa y Vizcaya)⁵⁶

(La variable dependiente es 1-voto para el PNV y 0-para los partidos de ámbito estatal)	
VARIABLES INDEPENDIENTES	COEFICIENTES
Constante	.03 (.51)
<i>Variables de control:</i>	
Tiene identidad vasca	.66 (.26)*
Es inmigrante	-1.52 (.29)**
Habla Euskera	1.05 (.23)**
<i>Variables independientes principales:</i>	
Valoración positiva del acuerdo preautonómico	1.22 (.22)**
<hr/>	
Actitudes respecto a ETA	-.42 (.11)**
Número de casos	510
LR Chi 2 (12)	158.05**
Pseudo R2	0.23

Nota: Las cifras son coeficientes logit (estimados mediante maximum-likelihood) y entre paréntesis se recogen sus errores típicos.

** Significativo al nivel de 99%. * Significativo al nivel de 95%

En términos generales, el modelo explicativo funciona algo peor en Álava que en las otras dos provincias. Lo más subrayable, sin embargo, es que en Álava las actitudes hacia ETA dejan de ser estadísticamente significativas a la hora de explicar del voto al PNV, lo que implica que el rechazo por las soluciones violentas se

⁵⁶ CIS E. 1143 "Situación social y política del País Vasco" (octubre de 1977), 1.592 casos distribuidos en muestras representativas a nivel provincial: 495 en Álava, 500 en Guipúzcoa, y 597 en Vizcaya. Los resultados para el conjunto del País Vasco están corregidos por un índice de ponderación de 1.47 para los casos de Vizcaya, 1.07 para los de Guipúzcoa, y 0.36 para los de Álava.

distribuía homogéneamente entre votantes peneuvistas y los votantes a partidos de ámbito estatal.

Tabla 4.15. Intención de voto al PNV frente a partidos de ámbito estatal en octubre de 1977 en Álava

(La variable dependiente es 1-voto para el PNV y 0-para los partidos de ámbito estatal)	
VARIABLES INDEPENDIENTES	COEFICIENTES
Constante	-.78 (.97)
<i>Variables de control:</i>	
Tiene identidad vasca	.58 (.45)
Es inmigrante	-1.23 (.46)**
Habla Euskera	.96 (.48)*
<i>Variables independientes principales:</i>	
Valoración positiva del acuerdo preautonómico	1.14 (.42)**
<hr/>	
Actitudes respecto a ETA	-.17 (.23)
Número de casos	156
LR Chi 2 (12)	36.19**
Pseudo R2	0.17

Nota: Las cifras son coeficientes logit (estimados mediante maximum-likelihood) y entre paréntesis se recogen sus errores típicos.

** Significativo al nivel de 99%. * Significativo al nivel de 95%

Por otro lado, la valoración del Compromiso Autonómico seguía siendo significativa, justo a la inversa que en Guipúzcoa, donde la significatividad de ésta desaparecía, pero se mantenía la de las actitudes favorables a ETA. En la medida en la que existía una orientación “mixta” de la intención de voto peneuvista, ésta tendía a distribuirse en pautas delimitadas provincialmente, con una concentración de la vertiente “autonomista” en Álava, y de la “radical” en Guipúzcoa. Por su parte, la orientación vizcaína representaba un modelo, aunque más cercano al autonomista que al radical, en cierto modo todavía “mixto”: si bien la significatividad de la valoración del Compromiso Autonómico se

mantenía alta, las actitudes hacía ETA estaban todavía en el margen de la significatividad.

Tabla 4.16. Intención de voto al PNV frente a partidos de ámbito estatal en octubre de 1977 en Guipúzcoa

(La variable dependiente es 1-voto para el PNV y 0-voto los partidos de ámbito estatal)	
Variables Independientes	Coefficientes
Constante	.26 (1.07)
<i>Variables de control:</i>	
Tiene identidad vasca	.75 (.57)
Es inmigrante	-2.39 (1.07)**
Habla <i>Euskera</i>	1.55 (.42)**
<i>Variables independientes principales:</i>	
Valoración positiva del acuerdo preautonómico	.32 (.39)
Actitudes respecto a ETA	-.52 (.21)*
Número de casos	158
LR Chi 2 (12)	59.15**
Pseudo R2	0.28

Nota: Las cifras son coeficientes logit (estimados mediante maximum-likelihood) y entre paréntesis se recogen sus errores típicos.

** Significativo al nivel de 99%. * Significativo al nivel de 95%

Fundamentado en las orientaciones del ámbito más externo de la organización peneuvista (la de sus votantes potenciales), este modelo muestra una distribución de preferencias que con toda probabilidad tenía alguna correspondencia con su configuración interna, pues parece predecir algunas de las tendencias del desarrollo de la organización partidista durante los primeros años de la transición. En Álava, a diferencia de las otras dos provincias, no se cuestionó en ningún momento el mantenimiento de una línea de actuación posibilista y pragmática heredada de la dirección peneuvista en la última fase de la transición. En todo caso los representantes alaveses en el EBB, como veremos seguidamente,

Tabla 4.17. Intención de voto al PNV frente a partidos de ámbito estatal en octubre de 1977 en Vizcaya

(La variable dependiente es 1-voto para el PNV y 0-voto los partidos de ámbito estatal)	
VARIABLES INDEPENDIENTES	COEFICIENTES
Constante	-.48 (.82)
<i>Variables de control:</i>	
Tiene identidad vasca	.89 (.42)*
Es inmigrante	-1.91 (.43)**
Habla <i>Euskera</i>	.79 (.42)+
<i>Variables independientes principales:</i>	
Valoración positiva del acuerdo preautonómico	1.88 (.39)**
Actitudes respecto a ETA	-.33 (.19)+
Número de casos	196
LR Chi 2 (12)	78.28**
Pseudo R2	0.28

Nota: Las cifras son coeficientes logit (estimados mediante maximum-likelihood) y entre paréntesis se recogen sus errores típicos.

** Significativo al nivel de 99%. * Significativo al nivel de 95%

+ Significativo entre el nivel del 91% y el 94%

protestaron reiteradamente por las veleidades radicales de sus compañeros de ejecutiva. En Guipúzcoa, las disidencias del flanco “radical” se manifestaron inicialmente a través de su representación regional en la Asamblea Nacional. Sus representantes expresaron allí, de acuerdo con el testimonio de uno de los diputados peneuvistas en la primera legislatura, la crítica más fuerte a la labor desarrollada por los parlamentarios.⁵⁷ De acuerdo con este y otros testimonios, la articulación de la disidencia guipuzcoana se identificaba a su vez con dos corrientes que frente a la dirección de la clandestinidad compartían un posicionamiento nacionalista más radical, defendido, sin embargo, desde parámetros distintos. Por un lado, los *bultzagilles*, una tendencia caracterizada por un “foralismo” visceral, defensores del

⁵⁷ Según el testimonio que se desprende de E-7.

“pacto foral” con la Corona que el PNV articuló inicial y brevemente durante la negociación constitucional. Este grupo se sintió traicionado cuando en junio de 1978 el EBB y los parlamentarios decidieron sustituir la enmienda del “pacto foral” por la de los “derechos históricos”. A pesar de su mayor radicalismo “nacionalista”, los *bultzagilles* se diferenciaban tanto de la segunda corriente como del conjunto de la izquierda *abertzale* por su muy conservador perfil en el discurso socioeconómico y un antimarxismo militante. La segunda corriente fundamentaba su mayor radicalismo con el argumento de la necesidad, percibida de modo más perentorio en Guipúzcoa que en otros lugares, de articular puntos de encuentro con la izquierda *abertzale*.⁵⁸ Como la aplicación de las incompatibilidades fue más limitada en Guipúzcoa que en Vizcaya, las disidencias tardaron más en encontrar una representación en la ejecutiva guipuzcoana que en la vizcaína, y hasta diciembre de 1978 no fueron elegidos representantes del sector disidente al GBB. La mitad de la ejecutiva guipuzcoana, elegida en las primeras elecciones internas de 1977, fue reemplazada en diciembre de 1978 por nuevos representantes. Tres de ellos pasaron a formar parte desde comienzos del siguiente año del EBB (*Euzkadi* 1980: 3-3-1980). En Guipúzcoa, el enfrentamiento de tendencias fue así menos virulento que en Vizcaya, como examinaremos seguidamente. Sin embargo, a diferencia de ésta última, no hubo una contestación y “reocupación” del sector más posibilista desde 1980, de modo que los cambios en el GBB se trasladaron a los primeros años ochenta. Tras esta renovación de la representación guipuzcoana, a comienzos de 1979 sólo dos de los doce miembros del EBB, el alavés Azkarraga y el navarro Irujo, habían formado parte ininterrumpidamente del EBB desde el último período de la clandestinidad; y sólo otros dos, los navarros Garaikoetxea y Amezketa, habían formado parte del EBB constituido en abril de 1977, menos de dos años antes. Para comienzos de 1979 la renovación de las Ejecutivas guipuzcoana y vizcaína había sido

⁵⁸ Según testimonio de E-11.

completa. Esto da una idea de la extraordinaria inestabilidad y de la elevada circulación de elites experimentada por la dirección ejecutiva del PNV en los años de la transición.

En Vizcaya, la línea radical disidente estuvo defendida por la facción de Ormaza, a la que ya nos hemos referido en distintas ocasiones. La expresión de la disidencia radical tuvo en Vizcaya un desarrollo contrario al que había tenido en Guipúzcoa: desde su primer posicionamiento en el BBB, los ormazistas trataron de hacerse con el resto de la organización del partido en la provincia. A pesar de la posición de su principal representante, Ormaza, como presidente del BBB desde julio de 1977, los ormazistas formaron todavía una minoría en la ejecutiva vizcaína hasta diciembre de 1978, desde donde, según se desprende de distintas fuentes, se opusieron a la línea oficial del partido en relación a cuestiones como la participación en las elecciones de junio de 1977, la postura de abstención frente a la Constitución o la manifestación contra la violencia del 28 de octubre, además de haber sido especialmente críticos en junio de 1978 con el voto afirmativo de Arzalluz a la fórmula de la Disposición Adicional consensuada por el resto de los grupos parlamentarios en la Comisión Constitucional del Congreso.⁵⁹ En consonancia con la defensa de planteamientos más radicales, como mostró una carta abierta publicada en *Euzkadi* por Ramón de la Sota (que a

⁵⁹ De acuerdo con Arzalluz, los partidarios de Ormaza “en las elecciones legislativas de 1977 se manifestaron en contra de ir a las urnas. Igualmente se manifestaron en contra de la manifestación del día 28 de Octubre contra el terrorismo que había organizado el partido. Todavía este año en el tema del referéndum constitucional dijeron que NO y luego optaron por la abstención” (*El País*: 19-12-1978, citado en Letamendía 1994b: 247). Por su parte, la crónica de *La Gaceta del Norte* (15-12-1978) que describía la crisis afirmaba que las tensiones en el seno de la organización vizcaína habían llegado a su punto álgido con el voto afirmativo de Arzalluz a la Disposición Adicional en la Comisión Constitucional del Congreso. La facción de Ormaza a la que la crónica se refería significativamente como el sector fiel a los estatutos del partido, no perdonaba a Arzalluz este gesto de debilidad en la negociación constitucional, ni a los diputados Sodupe y Bujanda su solidaridad con éste último. El sector crítico acusaba a los parlamentarios de actuar por libre sin dar cuenta de sus decisiones al EBB.

diferencia de sus antepasados se alineaba con el flanco radical del partido), la facción de Ormaza reivindicaba con frecuencia ser los auténticos interpretes de la tradición “sabiniana” y se identificaba explícitamente con el ABERRI del período pre-franquista.⁶⁰

Hay que subrayar también que, como los *bultzagilles*, la facción ormazista se diferenciaba de otras expresiones de nacionalismo “radical” por sus posiciones conservadoras en materia socioeconómica. En esta disidencia confluyó de forma importante, además de la ya tradicional y ahora recuperada confrontación entre dos modelos reivindicativos opuestos, un conflicto sindical que trataba de vincular al PNV a la escisión minoritaria de ELA-STV controlada por sectores afines a Ormaza. Originada en los últimos años de la dictadura, esta escisión sindical tenía un ámbito exclusivamente vizcaíno, era conocida como ELA-A, y se caracterizaba por una actitud reticente hacia la inmigración y un nacionalismo más radical. Una última diferencia entre ambos sindicatos era la indiferencia que ELA-A mostraba hacia la unidad sindical, que, por el contrario, la ELA oficial reconocía por lo menos a nivel programático (Ibarra 1987: 125-7). En relación a esta cuestión, la facción de Ormaza deseaba que el

⁶⁰ En dicha carta, que Sota escribió tras el desenlace final del conflicto por el que la Asamblea Regional destituyó a la ejecutiva ormazista, se exponía: “Desde que Sabino Arana y Goiri dio entrada en el Partido Nacionalista Vasco a los antiguos miembros de la Sociedad *Euzkalerria*, el Partido Nacionalista Vasco ha desarrollado su larga lucha con la presencia y participación común de dos corrientes que hoy siguen manifestándose en la vida cotidiana del partido con una claridad meridiana. Por un lado, está la corriente representada por Sabino Arana, Zabala, Don Luis Arana y ABERRI, y por otro, está la corriente representada por los antiguos miembros de la sociedad *Euzkalerria* y por COMUNIÓN. Estas dos corrientes son las que se enfrentan hoy en Vizcaya y este es el fondo del problema. He aquí el verdadero ámbito del contencioso de Vizcaya. (...) No caigamos en los errores cometidos por COMUNIÓN en su intento de apoderarse en exclusivo del Partido Nacionalista Vasco” (*Euzkadi* 10-3-1980). Naturalmente, el entronque que de la Sota hacía de ABERRI con Sabino Arana no era inocente, y suponía un ejercicio por el que la facción de Ormaza buscaba legitimar sus planteamientos enlazándolos con lo que reivindicaban como la “auténtica” tradición sabiniana.

PNV reconociera como único interlocutor sindical a ELA-A, y eliminara todo tipo de relación con la ELA oficial.⁶¹

Además, y como ya hemos visto, los ormazistas articularon en su discurso las actitudes de prevención hacia la profesionalización y burocratización del partido que se manifestaban en las bases peneuvistas, y a menudo, siguiendo la tradición *aberriana*, definieron e identificaron al PNV más como un movimiento social que como un partido político.⁶² Siguiendo esta tradición, los ormazistas en el seno del BBB, y el propio Ormaza en el del EBB, mostraron una mayor predisposición a los llamamientos a la movilización. “Para mí no se trata de tener la iniciativa del momento, sino el que el Partido tenga todos los días la iniciativa en algo” respondía Ormaza en una entrevista a *Euzkadi* (9-2-1978) en un planteamiento que con frecuencia trasladaba a la dirección nacional. Frente al conflicto abierto por el voto afirmativo de Arzalluz en la Comisión Constitucional, por ejemplo, Ormaza fue el principal partidario de afrontar la crisis recurriendo a las movilizaciones. El 21 de junio, al día siguiente de la aprobación de la Disposición Adicional en el Congreso, y en la misma reunión

⁶¹ “En el BBB había una serie de personas que estaban en aquello que se llamaba ELA-A, que era un grupo que se había escindido de ELA, que tenía su peso dentro del BBB, y tenían su peso pues porque uno de ellos era hijo de Antón Ormaza, que era el presidente del *Bizkai* [BBB], y otros habían estado en todo aquello que era ELA-A, y que al entrar en el partido entraron como grupo homogéneo. (...) Hay acusaciones que si eran más amarillos o menos amarillos. (...) Es ese grupo el que en un momento determinado entra en el partido y el que quiere llevar al partido a negociar exclusivamente con ELA-A” (E-9).

⁶² Significativamente, un afiliado respondía del siguiente modo a la carta abierta antes mencionada escrita por Ramón de la Sota en *Euzkadi*: “Para un pueblo el funcionamiento como movimiento tiene su sentido cuando es preciso reaccionar ante los agentes exteriores, creando pueblo y haciendo patria, pero cuando la situación permite actuar sobre el propio país, la fórmula idónea es la de organizarse en partidos políticos” Y a continuación advertía de los efectos desestabilizadores de una estrategia movilizadora en competencia con la desplegada por coalición HB: “Entiendo que en el momento político que vive el país, mientras sigues creando pueblo según tu propuesta, te puedes encontrar una mañana con que has creado pueblo pero en una sociedad marxista, y no creo que ello te hiciera feliz” (carta firmada por J.A. de Aldori, publicada en *Euzkadi* 17-3-1980: 16).

en la que el EBB decidió emitir un comunicado desdiciendo al portavoz de su Grupo parlamentario, Ormaza propuso realizar una campaña pro Fueros; y en la siguiente reunión de la ejecutiva, el día 28, se mostró “partidario de crear un clima por el que Madrid piense que se le va a decir no a la Constitución” para la cual defendía orquestar una campaña de movilizaciones (De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 2001: 355, 357).

La introducción de los ormazistas en el BBB fue en buena medida posible por la aplicación de las incompatibilidades. Pero aprovechando su mayor conexión con los ámbitos rurales de Vizcaya, emplearon la sobrerrepresentación de las Juntas Municipales pequeñas para convertirse en el grupo mayoritario del BBB desde diciembre de 1978.⁶³ Desde esta posición condicionaron, como vimos, las candidaturas en las elecciones de junio de 1979, forzando la eliminación de Sodupe. A lo largo de ese mismo año, trataron de modificar el procedimiento electivo interno de la organización vizcaína, imponiendo la paridad representativa de Juntas Municipales para hacerse con el control completo de la organización. Una de las Juntas urbanas impugnó esta decisión y finalmente el nivel nacional del partido, a través de su Tribunal Supremo restableció el procedimiento proporcional atenuado, lo que la facción de Ormaza se negó a reconocer amparándose en la soberanía de su organización, reconocida por los mismos Estatutos del partido. En noviembre de 1979, y en una disputa final sumamente condicionada por los debates en torno al procedimiento electoral interno que enfrentaba a las Juntas de los municipios rurales de Vizcaya con algunas de las Juntas urbanas como las de Abando o Matiko en Bilbao, el BBB de Ormaza fue destituido por la propia Asamblea Regional vizcaína, y al mes siguiente, se eligió, por el sistema proporcional atenuado, un BBB totalmente renovado presidido por un Arzalluz que abandonó su acta de diputado en el Congreso para volver a un puesto ejecutivo

⁶³ *La Gaceta del Norte* (18-12-1978) informaba que en la Asamblea Regional de diciembre de 1978 el sector afín a la presidencia del BBB se había hecho con 10 de los 15 miembros de la ejecutiva; mientras que el sector afín a los parlamentarios se habría quedado con los 4 de los 5 puestos restantes.

del partido. El desarrollo de esta crisis, finalmente resuelto por la propia organización regional, subraya el predominio de una orientación autonomista, dentro de la tipología “mixta” que describíamos anteriormente, en el seno del PNV vizcaíno; pero muestra también la capacidad de las élites provinciales, a través del modelo territorial del partido y los recursos y autonomía que éste otorgaba en el nivel provincial, para articular estrategias alternativas a la desplegada por la “dirección nacional”, y de este modo condicionarla, o incluso modificarla.

Por su parte, la organización alavesa se desarrollaba en sentido contrario a la de la organización vizcaína. No sólo mostraba posiciones más favorables a las soluciones consensuales, sino también una mayor preocupación por el posicionamiento del partido en torno al problema de la violencia. Ya desde finales de 1977, en distintas reuniones del EBB Joseba Azkarraga, presidente de la ejecutiva alavesa o ABB, solicitó a sus homólogos de otras regionales “cautela en sus declaraciones” ante algunas de sus manifestaciones más altisonantes. Y en la reunión del EBB del 27 de septiembre de 1978, en la recta final de la negociación constitucional, el mismo Azkarraga criticaba una nota presentada por Garaikoetxea para ser firmada por el EBB, subrayando que veía “aspectos peligrosos en el borrador. (...) Prácticamente supone el rechazo de la Constitución y concretamente en el punto 3º se le concede carta blanca a la violencia, caso del fracaso de las vías políticas” (De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 2001: 339, 363). Ello contrastaba con las declaraciones del mismo Garaikoetxea sólo unos días antes, en las que apuntaba que el partido presumiblemente rechazaría la Constitución, o la perspectiva defendida por Ormaza en el mismo EBB a comienzos de verano.⁶⁴

En el seno de la dirección ejecutiva nacional, el EBB, las orientaciones divergentes de cada una de las organizaciones

⁶⁴ Estos llamamientos a la moderación desde la organización alavesa coincidieron con la radicalización del PNV durante agosto y septiembre de 1978 cuando, como vimos en el capítulo 3, Garaikoetxea llegó a apuntar la posibilidad de que el PNV defendiera el *no* en el referéndum constitucional.

provinciales, a las que había que sumar las que se derivaban de la división orgánica por efecto de las incompatibilidades, se reflejaban con frecuencia en la toma de decisiones. Esto sucedía de dos formas. O bien el EBB optaba por soluciones eclécticas que sirvieran como fórmulas de consenso entre las distintas sensibilidades, o bien incurría en cambios bruscos y repentinos en la línea política que él mismo había fijado.

Dentro del primer tipo, el de las soluciones eclécticas, la más destacable fue sin duda la opción de la abstención constitucional. La posición de los *bultzagilles* o de la facción de Ormaza contrastaba con la del PNV alavés, más próxima a la de los líderes veteranos del partido, en su mayor parte favorables al *sí*, o la de los parlamentarios que al menos públicamente, como vimos en el capítulo anterior, se manifestaban en contra de un *no* por considerar que expresaba una oposición frontal a una Constitución que de acuerdo con su misma evaluación contenía aspectos que podían considerarse positivos. Los parlamentarios temían también que el rechazo cerrara la vía a una negociación estatutaria. De un modo similar al empleo que a principios de siglo se había dado a la fórmula de la “reintegración foral plena”, la abstención era probablemente la única opción que permitía condensar puntos de vista tan distintos entre sí como los del vizcaíno Ormaza y el alavés Azkarraga. Además, y también como la “reintegración foral plena”, la abstención presentaba la ventaja de permitir distintas presentaciones en diferentes escenarios. Mientras en la vertiente radical se la llegó a presentar incluso como una postura más consecuente con el nacionalismo que el voto negativo, en la medida en la que expresaba la inhibición natural de los vascos ante una cuestión política *extranjera*, en los más pragmáticos era defendida como una amonestación al poder central por la lentitud en la descentralización o por la resistencia a la devolución de los Conciertos.

Las tensiones centrífugas en el seno del EBB también se manifestaban en vaivenes erráticos y en correcciones tácticas o estratégicas. La manifestación del 28 de octubre constituye probablemente el ejemplo más preciso. Aunque carezcamos de

evidencias que lo confirmen, es probable que la misma convocatoria de la manifestación, coincidiendo con el anuncio de la postura del partido frente a la Constitución, fuera el resultado de acuerdos transaccionales entre distintas sensibilidades partidistas; y en este sentido deba ser interpretada como una concesión a los sectores más reticentes ante la postura abstencionista. Sectores que, por lo general y como ilustra el caso de Azkarraga, eran también los más preocupados por dirigir mensajes que sirvieran para desvincular de manera clara al PNV con la escalada de violencia que vivía el País Vasco. Aunque el llamamiento del EBB no dejaba de recordar la urgencia de medidas políticas que contribuyeran a “liberar al pueblo vasco de la frustración política a la que se le ha conducido”, el sentido inicial de la convocatoria “contra el terrorismo” no dejaba lugar a dudas, como describimos en el capítulo anterior. Sin embargo, en la semana siguiente a su convocatoria, realizada el 10 de octubre de 1978, el significado de la manifestación cambió notablemente, y en las declaraciones de algunos líderes pareció incluso adquirir implicaciones contrarias a las que inicialmente se le habían dado. El día 12, la Ejecutiva vizcaína celebraba una reunión informativa con las Juntas Municipales, en la que sus representantes señalaron que “fundamentalmente es una manifestación dirigida a Madrid contra las causas que originan la violencia”.⁶⁵ Y el 13 se anunciaba un nuevo lema, “Por una *Euzkadi* libre y en paz”, en cuya presentación en rueda de prensa Garaikoetxea no dejaba lugar a dudas sobre el viraje político emprendido: “Hemos mantenido constantemente y no es una novedad, en el anuncio de la manifestación contra el terrorismo, una postura de repudio a la violencia, de toda la violencia, desde la institucional a la de las clases dominantes pasando por la que con cualificación, es decir con doble culpabilidad por llevar uniforme, siembran la violencia en nuestras calles. Nuestra condena es para todos y que quede esto bien claro”.⁶⁶

⁶⁵ En *Deia* (13-10-1978).

⁶⁶ En *Deia* (14-10-1978).

Las mayores contradicciones se pondrían de manifiesto en 1979, coincidiendo con la ocupación, o dominio en el caso del BBB, de las ópticas más radicales dentro las ejecutivas guipuzcoana y vizcaína. El resultado de las segundas elecciones generales, con un moderado descenso peneuvista en Guipúzcoa y Vizcaya, un ascenso en Álava y la confirmación del estancamiento en Navarra, constituyó un acicate adicional para el debate sobre la estrategia global que el partido debía mantener ante la perspectiva de negociación de un Estatuto de autonomía.⁶⁷ Las actas de un pleno del EBB (es decir, con la comparecencia de las Ejecutivas regionales al completo), celebrado el 10 de marzo para evaluar los resultados electorales, subrayan la conformación de perspectivas regionales bastante nítidas, salvo excepciones, en la evaluación de la situación del partido. Desde la ejecutiva guipuzcoana, por ejemplo, Xabier Goenaga cifraba el fracaso electoral en “una posible ambigüedad en el criterio con que se tomó la postura de la abstención ante el referéndum”; e Imanol Beristain, también del GBB, pensaba que el fracaso era resultado “de una actitud poco clara para con UCD, PSOE y posturas políticas en general hacia Madrid”, y proponía como solución “mantener unas posturas más fuertes (...) de dureza y firmeza en la línea *abertzale* de Sabino Arana” (De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 2001: 369). Esta interpretación coincidía con la que unos meses después en junio, otro miembro del GBB y representante de éste en el EBB, daba a R. Gunther (E-2): “(...) En estos tiempos que todo se contesta, que hay una juventud que contesta al mayor (...) han ido a dar su voto a una opción radical. Ha sido, yo no sé, la frustración, el desencanto, el pataleo (...), porque la mayor sorpresa es que hay mandos técnicos, profesionales y liberales, que han hecho un poquito como ‘que Madrid se entere’, en que (...) es un poquito una llamada de atención tanto al Partido Nacionalista Vasco, por lo que ellos creen línea moderada, y a Madrid por su política

⁶⁷ Véase la Tabla 3.4 para los resultados electorales en las elecciones de marzo de 1979.

antivasca”.⁶⁸ Además, este informante guipuzcoano, casi un año después de la manifestación del 28 de octubre seguía mostrando una actitud hacia la violencia política manifiestamente distinta a la que se defendía desde otros ángulos del partido:

yo desde luego la palabra “terrorismo” no es una cosa que me guste emplear, (...) porque la historia juzga las cosas al tiempo. Y yo por ejemplo estoy casado con una chica vasco-francesa (...) y conozco Francia. Entonces, yo recuerdo perfectamente los patriotas franceses que luchaban contra Petain; aquellos eran los patriotas franceses: entonces se les llamaba ‘los terroristas’. O sea el gobierno de Vichy hablaba de los terroristas que tenían. Hoy en día son patriotas. Entonces, todo es muy relativo. O sea que hablar del terrorismo de ETA, pues yo desde luego no hablaré nunca del terrorismo de ETA. O sea, yo sí diré que ETA muchas veces hace terrorismo, pero decir que son terroristas, cuando existen otros factores que han condicionado a muchas personas a hacer cosas, yo desde luego esa palabra (...). Porque es que no sé lo que voy a hacer yo dentro de tres meses. Yo voy a estar aquí o voy a estar (...). Qué va a hacer mi hijo, que tiene trece años. No sé. (E-2).

Esta actitud contrastaba con la de un miembro del alavés del EBB cuando, al referirse a las actitudes intimidatorias de HB, en el pleno de la ejecutiva nacional antes mencionado, subrayaba que “este miedo es consecuencia de no haber una postura clara del Partido ante determinadas agresiones”. Algo que compartía José Ignacio Bajo, también de la ejecutiva alavesa, añadiendo que el ascenso electoral en Álava se había producido “precisamente por no tener unas posturas radicalizadas”, con lo que subrayaba de forma explícita que la lógica competitiva del PNV en Álava podía ser opuesta a la de otros territorios históricos (De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 2001: 369-370).

⁶⁸ Estas interpretaciones guipuzcoanas sobre la irrupción electoral de HB contrastan con la que, también en junio de 1979, hacía un líder de la Ejecutiva navarra, y también miembro del EBB: “[HB] realmente no tiene una expresión en Navarra que se pueda definir como netamente nacionalista (...) el voto que han obtenido en un porcentaje muy grande no es expresión de ese radicalismo nacionalista, sino de radicalismo social, radicalismo de izquierda” (E 1-b).

No obstante, en ese mismo pleno, fueron Ormaza y el sector mayoritario del BBB adscrito quienes en mayor medida defendieron una ruptura definitiva con la estrategia autonomista, mientras un sector minoritario del mismo BBB mostraba sus reticencias hacia un salto estratégico de ese calibre. Ormaza argumentó que se debían “mantener iniciativas y posturas fuertes y firmes. (...) Ha habido una pérdida de votos por falta de una política nacional vasca. Debemos concienciarnos de que somos un Estado en lucha con otro que es muy superior”. Por su parte, Josu Arenaza, también del BBB, defendía el abandono “de la bandera autonomista que nos han puesto y recuperar la de los nacionalistas que es la nuestra”. Desde la Ejecutiva vizcaína, sólo Rafael Aguirre advertía que “con nuestra acción vamos a potenciar a HB y no podemos caer en este error”, a lo que añadía que la lucha en la calle “puede ser de una dinámica que no podamos controlar” (De Pablo, Mees y Rodríguez Ranz 2001: 369-370). Estos testimonios subrayan que la dirección peneuvista en la fase final de la transición englobaba visiones extremadamente plurales, e incluso contrapuestas, sobre la situación política del País Vasco, que en otras circunstancias hubiera cabido atribuir a formaciones políticas netamente diferenciadas entre sí e incluso antagónicas dentro del campo nacionalista. Como en ocasiones anteriores, la estrategia final combinó elementos de estas distintas tendencias. A diferencia de lo propuesto por las opciones más radicales, el PNV siguió apoyando un proyecto estatutario descartando opciones rupturistas que condujeran a enfrentamientos frontales. Pero a diferencia de lo que había sido la primera fase del proceso de cambio político, la defensa de este planteamiento siguió haciéndose, no desde plataformas conjuntas con fuerzas políticas estatales, sino desde un proyecto político autónomo. Además, como vimos en el capítulo anterior, en el proceso de negociación estatutaria, el PNV endureció considerablemente su posición negociadora, basando sus reivindicaciones en el apoyo electoral conseguido por los nacionalistas en su conjunto y haciendo explícito el recurso a reivindicaciones independentistas en caso de fracaso de las negociaciones. El cambio estratégico del PNV desde

finales de 1977 hasta 1979 puede en buena medida entenderse como la adopción de soluciones de compromiso entre posibilistas y radicales articulados en distintos ámbitos orgánicos del partido. Las posiciones radicales emplearon los ingentes recursos que el modelo territorial dejaba en el nivel regional para trasladar sus preferencias a la dirección nacional identificada con el EBB, especialmente desde Vizcaya, y en menor medida también desde Guipúzcoa. Por contrapartida, las actitudes más posibilistas se articularon preferentemente desde la organización alavesa y desde el Grupo parlamentario, en el que además tendieron a concentrarse los representantes más significativos de la dirección del último período de la clandestinidad como Ajuriaguerra, hasta su muerte en agosto de 1978, Irujo, o entre los más jóvenes, Arzalluz. El compromiso final entre estas dos orientaciones combinó actitudes de rechazo al consenso, como la *abstención* en el referéndum constitucional, con su aceptación instrumental, como la aceptación de una vía negociada del Estatuto. Consideradas globalmente, sin embargo, estas soluciones de compromiso conformaron una estrategia política distinta a la del resto de los partidos que constituye la *excepción* peneuvista que identificamos al comienzo de esta tesis.

4.4. Conclusiones

Este capítulo ha tratado de explicar y demostrar la respuesta diferencial peneuvista en torno a dos factores explicativos: las particularidades del contexto sociopolítico vasco en el que se desarrolló el PNV a lo largo de la transición y la recuperación del modelo originario heredado de su larga trayectoria anterior a la dictadura.

El contexto sociopolítico vasco generó condiciones estructurales que situaron a las elites peneuvistas frente a dilemas diferentes a los que se enfrentaron las cúpulas dirigentes de otros partidos. Siguiendo el enfoque evolutivo la mayor movilización del *cleavage* nacionalista generó factores de demanda que

favorecieron respuestas organizativas y estratégicas diferentes en el caso del PNV en comparación con otros partidos políticos. Estos factores sin embargo, por si mismos, no explican de forma suficiente el desplazamiento de la orientación moderada inicial articulada por la dirección del partido a la salida de la clandestinidad. En este sentido, los factores estructurales se vieron reforzados por las características del modelo originario. Con el restablecimiento de la normalidad democrática en los años setenta, la readopción del modelo de organización histórico trasladó al período de la transición democrática los efectos “centrífugos” sobre las élites del PNV que ya había tenido en su trayectoria prefranquista.

A la salida del franquismo, el PNV contaba con una dirección nacional bastante homogénea, reunida en torno al liderazgo de uno de sus miembros, Juan Ajuriaguerra, y condicionada por una determinada “memoria” sobre los problemas que para la consecución del autogobierno había tenido el “aislamiento” político durante la Segunda República. Partiendo de esta dirección, que además contaba con una estrategia política coherente con estas preferencias, la aplicación de las incompatibilidades fomentó un vacío de poder en el EBB que fue, especialmente en su representación vizcaína, aprovechado por sectores disidentes para articular alternativas a la estrategia política inicial. Sin duda, la extrema fluidez y escasa consolidación de la dirección ejecutiva “nacional” del partido durante el proceso de cambio político no fue sólo consecuencia de la aplicación de las incompatibilidades, sino también de la inevitable apertura de la organización a corrientes internas y a visiones contrapuestas a que acompañaron al restablecimiento de la democracia. Pero como he tratado de demostrar, las incompatibilidades contribuyeron a añadir un efecto adicional de “vacío de poder” e inestabilidad en la dirección ejecutiva del partido del que vino dado por la propia apertura organizativa, añadiendo nuevos elementos de incertidumbre a la articulación de la estrategia política. Por añadidura, las incompatibilidades desplazaron a buena parte de la dirección ejecutiva del último

período de la clandestinidad al sector parlamentario del partido supeditado desde julio de 1977 a una dirección nueva encarnada en figuras como Garaikoetxea que carecían de la legitimidad histórica de líderes como Ajuriaguerra e Irujo.

Un segundo elemento de dispersión de liderazgo estuvo condicionado por el modelo de organización territorial. La readopción del modelo originario generó un diseño en virtud del cual la dirección nacional del partido tendió a articularse como un conglomerado de elites partidistas provinciales responsables políticamente ante organizaciones regionales, y no ante una organización nacional. Este efecto centrífugo fue además potenciado por la configuración desde las primeras elecciones de lógicas competitivas distintas en cada uno de estos territorios y orientaciones diferenciadas sobre las preferencias en el desarrollo de la estrategia política global que debía mantener el PNV. En una formación política en la que (como en casi ninguna) no se contemplaba la expresión orgánica de facciones, tendencias o disidencias, el modelo territorial del partido sirvió en muchas ocasiones de refugio organizativo de las distintas sensibilidades partidistas y en concreto de aquellas más alejadas de la línea inicial de la dirección al comienzo de la transición. Desde estos ámbitos orgánicos generados por el modelo histórico del partido, estas preferencias más radicales condicionaron una evolución estratégica que progresivamente se fue alejando de esta línea inicial más moderada.

Siguiendo el modelo de Sferza (1994) y las aportaciones desde perspectivas de *path-dependency* que proponíamos en el capítulo 1, la respuesta peneuvista estuvo condicionada por la confluencia de un factor estructural y un factor contingente.⁶⁹ El factor estructural fueron las particularidades del contexto sociopolítico vasco que situó a los líderes peneuvistas frente a dilemas distintos de los que afrontaron las elites de otros partidos políticos. El factor contingente fue el modelo originario de partido que reforzó una respuesta diferente de por sí favorecida por las particularidades

⁶⁹ A este respecto véase la sección 1.3.3.

contextuales. Más allá de la conexión entre contexto y estrategia, y por lo que se refiere a la relación entre contexto y organización, es plausible argumentar que las particularidades contextuales favorecieron la reproducción del modelo originario pero no fueron su causa pues éste hundía sus raíces en el período prefranquista. Como en el caso del PS francés estudiado por Sferza, la articulación faccionalista pudo mantenerse mientras el PNV fue un partido de oposición. En el segundo apartado de este capítulo hemos analizado las tensiones internas a las que se enfrentó la organización. El período terminó de hecho con una cierta ruptura vinculada a la salida de la facción de Ormaza a finales de 1979. En líneas generales, sin embargo, la cohesión interna se mantuvo. Por contraste, el paso del partido de la oposición al gobierno, como veremos en los capítulos siguientes, acrecentó las contradicciones del modelo organizativo hasta provocar la ruptura del mismo.

CAPÍTULO 5

RUPTURA Y CAMBIO DEL PNV (I). LOS CONDICIONANTES EXTERNOS

5.1. Introducción

El referéndum de aprobación del Estatuto de Guernica pareció abrir una nueva etapa de normalización en la política vasca radicalmente diferenciada del período inmediatamente anterior. Sin embargo, las diferentes interpretaciones del Estatuto, la pugna por el proceso de transferencias, las disputas en torno a las competencias del Estado central en el proceso de desarrollo autonómico y la persistencia de la violencia etarra contribuyeron a que, por lo menos hasta 1985, el clima político del País Vasco se diferenciara poco del existente hasta en la segunda mitad de la década de los setenta.

La implicación del PNV en la elaboración y negociación del Estatuto de Guernica, y su campaña a favor de la aprobación, transmitieron la impresión del predominio de las perspectivas posibilistas. Pero dicha impresión podía ser más aparente que real. En primer lugar, la adhesión estatutaria había tenido lugar en el contexto de una progresiva deriva radical peneuvista. El aislamiento político del PNV a finales de la década contrastaba con las plataformas de actuación conjunta que el partido había mantenido hasta finales de 1977, y su compromiso estatutario con

la falta de voluntad política, evidente apenas unos meses antes, para respaldar el texto constitucional. Además, y a diferencia de otros partidos de la oposición democrática, en el seno de la ejecutiva peneuvista las opciones entre reforma y ruptura se habían mantenido vivas hasta el final mismo de 1979 dando lugar a tensiones orgánicas de especial relevancia en Vizcaya, pero con manifestaciones en el resto de la organización. Este conglomerado de actitudes políticas descrita frecuentemente como una estrategia “semileal” (Linz 1986) combinaba la aceptación de la legalidad del nuevo marco político con una negación de su legitimidad, o en todo caso una aceptación de esta última condicionada e instrumental.¹ Con distintos matices, el PNV mantendría de hecho esta dualidad estratégica hasta al menos 1987, incluso durante el prolongado proceso de escisión del que nació EA.

Finalmente, el cambio estratégico del PNV tuvo lugar por una combinación de condicionantes externos e internos. En este capítulo analizamos el impacto del primer conjunto de factores en el desarrollo del PNV durante la primera mitad de los años ochenta.

En el primer epígrafe analizamos brevemente algunos de los cambios que tuvieron lugar con respecto a la receptividad de los Gobiernos centrales a las reivindicaciones políticas del partido en la primera mitad de los años ochenta (5.2). En el segundo epígrafe describimos la evolución del subsistema de partidos vasco analizando los retos que cada una de las formaciones políticas vascas planteó a la estrategia política del PNV. Este segundo epígrafe termina con una consideración de la evolución de la situación del partido en el Parlamento vasco (5.3). Por último en las conclusiones contrastamos la evidencia reunida en este capítulo con respecto al enfoque evolutivo y las hipótesis de Kistchelt (1989) que vimos en el capítulo 1.

¹ La diferenciación entre legalidad y legitimidad en el contexto del proceso de transición y consolidación a la democracia en el País Vasco se debe a Recalde (1984). A este respecto puede consultarse también Rivera (1998: 80-81).

5.2. Las relaciones con los Gobiernos centrales: el desarrollo del autogobierno y las posiciones en torno a la violencia política

Con el inicio del Gobierno vasco el PNV comenzó a desenvolverse en dos subcontextos diferentes pero relacionados entre sí. Por un lado, el PNV seguía siendo un partido nacionalista periférico inserto en el sistema de partidos español. Por otro, y apoyado en su fuerza electoral, comenzó a articular gobiernos monocolors en el ámbito de las recién inauguradas instituciones de la CAV. En este capítulo, la mayor parte de las consideraciones contextuales se referirán a este segundo ámbito, pero con anterioridad son necesarias algunas consideraciones generales con respecto al contexto en el primero.

Durante la transición, el PNV había logrado condicionar algunos de los principales debates en la negociación constitucional. Iniciada la década de los ochenta, muchos de los principales intereses del partido se siguieron jugando en el ámbito político estatal, pero principalmente dos: la plasmación del autogobierno en el desarrollo estatutario y las posibles soluciones a la violencia política que siguió sacudiendo a la sociedad vasca y española a lo largo de esta década.

En relación al primero, la aprobación del Estatuto en ningún caso había puesto punto final al proceso negociador para el autogobierno. Tanto en el País Vasco como en el resto de comunidades autónomas los Estatutos no marcaban sino los límites de lo posible, por lo que quedaba por delante un proceso negociador entre el Gobierno vasco y el Gobierno central en torno a las transferencias. Por añadidura, los sucesivos gobiernos centrales contaban con un amplio margen restrictivo de las capacidades normativas de la CAV a través de las leyes de base. Ambos aspectos fueron objetos de negociación en un proceso mucho más prolongado en el tiempo de lo que habían sido los acuerdos en torno al marco político durante la transición. Hasta por lo menos 1984 el Gobierno vasco del PNV siguió dando preferencia a una estrategia de enfrentamiento, pero desde algún

tiempo antes se habían manifestado síntomas de agotamiento de la continuidad de dicha estrategia.

Durante la transición, las dos vertientes estratégicas del PNV se habían mostrado hasta cierto punto complementarias, a pesar de las evidentes contradicciones y de las crisis internas a las que habían dado lugar. La vertiente radical había impedido un traslado mayoritario del voto nacionalista a las distintas opciones de la izquierda *abertzale* y sirvió de elemento de presión sobre los Gobiernos centrales para la negociación autonómica. La vertiente posibilista tradujo esta presión ejercida por la vertiente radical en un texto jurídico, si no a medida del propio PNV, desde luego más próximo a éste que a ningún otro partido. Las mismas características de la transición española, presidida por pactos consensuales entre las principales fuerzas políticas, habrían reforzado la complementariedad de ambas estrategias. En la medida en la que el PNV era el principal partido que no había participado de dicho consenso, se reforzó el interés del resto de los partidos por conseguir la adhesión de los peneuvistas al nuevo marco político, lo que a su vez reforzó la posición peneuvista en la negociación estatutaria².

Durante 1980 y 1981 las condiciones que habían dado una cierta funcionalidad a la vertiente radical cambiaron sustancialmente. Las elecciones de marzo de 1979, en palabras del mismo Adolfo Suárez, ponían fin al período de consenso. En los dos años siguientes, la crisis de la UCD, el vacío de poder con el que dicha crisis amenazaba dejar al Gobierno central y la inestabilidad abierta por la intentona golpista de febrero de 1981 modificaron las preferencias de los partidos de ámbito estatal. El resultado global, en todo caso, fue un endurecimiento de la posición negociadora en lo relativo a los contenciosos centro-periferia, incluyendo el desarrollo estatutario, por parte de los gobiernos centrales. Este endurecimiento (cuyo máximo ejemplo

² Esto no sólo es válido para la UCD sino también para el mismo PSOE. Txiki Benegas (1984, 2000) ha testimoniado en distintas ocasiones que el PSOE cedió protagonismo al PNV en la negociación estatutaria con objeto de conseguir de éste un mayor compromiso con el nuevo marco institucional.

fue probablemente la LOAPA, aunque tuvo otras expresiones), modificaba de forma importante las condiciones de negociación de las que había disfrutado el PNV en la etapa anterior, y como veremos reabrió en el seno del partido disputas sobre la estrategia a seguir de cara al desarrollo óptimo del autogobierno. Las elecciones autonómicas de 1984, que dejaron al mismo PNV en situación de vulnerabilidad en el Parlamento Vasco, no hicieron sino acrecentar dichas disputas y condujeron ya de forma directa a la formación de dos tendencias, y posteriormente a la ruptura del partido y la formación de EA.

El segundo aspecto en el que la posición negociadora del PNV estuvo condicionada por la evolución de la política estatal fue el de la pacificación. El inicio del cambio político en 1976, lejos de amortiguar la violencia política, había constituido un incentivo adicional para el ejercicio de la estrategia desestabilizadora de ETA. Desde entonces y hasta 1980 las acciones de las distintas ramas de ETA crecieron vertiginosamente, alcanzando en 1980 su cota mortífera más alta. Con posterioridad a la aprobación del Estatuto, la persistencia de las acciones terroristas fue con toda seguridad uno de los factores que condicionaron el endurecimiento de los gobiernos centrales, y en particular de los gobiernos del PSOE crecientemente preocupados, en el contexto más inestable de comienzos de los ochenta, por ser percibidos como “gobiernos de orden” y obtener resultados palpables en la lucha antiterrorista. Por otro lado, aunque en la última fase de la transición el PNV había reforzado su desaprobación del terrorismo, sus dirigentes siguieron vinculando la continuidad de la violencia política a deficiencias en el desarrollo del autogobierno, lo que, intencionadamente o no, contribuía a que el recurso a la violencia siguiera contando con un alto grado de legitimidad social. Desde mediados de los años ochenta, para los distintos gobiernos del PSOE la ruptura de este último vínculo se convirtió en objetivo político preferente, y los socialistas tendieron a emplear su ventaja negociadora en torno al proceso de transferencias para obtener del PNV compromisos más firmes en este sentido.

Los términos de pacificación y normalización adquirieron de hecho significados muy distintos para los partidos durante los años ochenta. La aprobación del Estatuto, por paradójico que resulte, había roto un cierto consenso anterior en este sentido. Durante la transición había existido un cierto acuerdo, del que sólo habían quedado excluidos sectores minoritarios de la derecha estatal, en torno a la idea de que pacificación y normalización pasaban por la negociación de algún tipo y grado de autogobierno para la región. Ambos términos habían estado indisolublemente unidos a la idea de algún tipo de negociación política, aunque en distintos grados dependiendo del partido. La aprobación del Estatuto de Guernica había supuesto la aceptación de un punto de encuentro entre las distintas visiones del grado de autogobierno deseable y del principio legitimador de dicho autogobierno. Un punto de encuentro del que el único actor relevante excluido era HB.

Desde la aprobación del Estatuto, los puntos de encuentro sobre pacificación tendieron a romperse. En un extremo estaban quienes entendían que la pacificación significaba únicamente el fin de las distintas ramas de ETA por la vía policial, desvinculando el concepto de pacificación del concepto de negociación. Éste dejó de ser un punto de vista marginal en la medida en la que pasó a ser respaldado por el PSOE o al menos por sectores importantes dentro de él. En una vía intermedia se situaba la idea que reconocía que el Estatuto establecía un nuevo marco político que debía quedar al margen del debate político, pero para la que la negociación era una herramienta necesaria para establecer condiciones de reinserción a quienes seguían ejerciendo la violencia política. Y en el extremo opuesto estaban quienes defendían que pacificación y normalización pasaban no sólo por negociaciones en torno a la reinserción, sino por una negociación política. Ésta última se abría, sin embargo, a un abanico de formulaciones ambiguas que podían abarcar desde una interpretación maximalista del Estatuto de Guernica en lo que constituía una versión blanda de este último extremo; o bien una postura que superará dicho marco político en torno a la alternativa KAS o algo similar, en su más versión dura.

A lo largo de toda la década de los ochenta, HB defendió siempre la versión dura de éste último polo, mientras el resto de las formaciones nacionalistas oscilaron entre éste y el estadio intermedio, y las no nacionalistas, y en particular el PSOE, entre el intermedio y el extremo opuesto. En última instancia, la cuestión que centraba el debate político era si la persistencia de la violencia política y el grado de autogobierno eran aspectos relacionados entre sí, lo que no se había puesto en duda en el período anterior, o no lo eran.

Una vez admitida la posibilidad de la negociación, un problema adicional radicaba en quiénes debían ser sus protagonistas. Con anterioridad a la aprobación del Estatuto, las propuestas hechas tanto por ETA-m como por HB (argumentando que los negociadores debían ser los “poderes fácticos”, es decir las Fuerzas Armadas españolas y la propia ETA-m) ilustran la escasa credibilidad que ambas organizaciones daban a su propia propuesta negociadora. En definitiva, para ETA-m, la negociación no era sino un lema político más a reivindicar en las movilizaciones de la izquierda *abertzale*, una propuesta ficticia cuya función en todo caso sólo encubría los objetivos desestabilizadores que perseguían las acciones armadas (Ross 1993: 164). Pero desde los inicios de la década HB articuló una versión modificada, y en todo caso más realista, de esta propuesta base, sustituyendo al Ejército como interlocutor por el Gobierno central. El PNV, por su parte, tendió a ofrecer nuevas variantes en las que se incluía al Gobierno vasco como parte integrante de la negociación. La oferta de una mesa por la paz tripartita (HB-PNV-PSOE), ofrecida por el Gobierno de Carlos Garaikoetxea en 1983 y que acabó en fracaso por el recrudecimiento de las acciones de ETA, es sólo un ejemplo. Los Gobiernos del PSOE, por su parte, oscilaron entre la negativa radical a establecer cualquier tipo de negociación, y, sobre todo desde la segunda mitad de década, la puesta en marcha de distintas tentativas negociadoras con ETA cuya expresión más importante fueron las conversaciones de Argel. El inicio de estas tentativas, sin embargo, necesitaba del prerrequisito de que dichas negociaciones no fueran objeto de

competición interpartidista que pudiera condicionar su resultado. Desde 1983 aproximadamente el Gobierno central orientó buena parte de sus esfuerzos a obtener dicho prerrequisito empleando para ello a su principal representante en la política vasca, el PSE. Desde el punto de vista de los Gobiernos centrales, éste fue probablemente uno de los incentivos principales de los “pactos antiviolencia” de finales de la década y condicionó tanto la política autonómica del PSOE en el País Vasco como sus relaciones con su principal partido político, el PNV.

Para el propio PNV, los debates intrapartidistas sobre pacificación, a diferencia de los que surgieron en torno al desarrollo estatutario, no constituyeron un factor de disidencia interna que incidiera de forma directa en la ruptura. Aunque con posterioridad PNV y EA tendieron a articular discursos distintos en torno a la pacificación, ello se debió más a sus respectivas políticas de pactos una vez consumada la escisión y al salto cualitativo de las acciones de ETA en la segunda mitad de los años ochenta, y no tanto a que durante el proceso de ruptura la violencia política constituyera un elemento crucial de enfrentamiento entre las distintas tendencias peneuvistas.³

5.3. La evolución del subsistema de partidos vasco (1980-1987). El contexto electoral y el contexto parlamentario

La puesta en marcha del cambio político y las primeras elecciones legislativas de 1977 dieron lugar, en paralelo al sistema de partidos español, a un subsistema de partidos vasco. Siguiendo la tipología clásica de Sartori, éste ha sido caracterizado como un sistema pluralista polarizado, con un predominio de la competición en el eje nacionalista sobre el eje izquierda-derecha, una pronunciada fragmentación partidista que aumentó en la

³ El atentado de Hipercor que según distintos testimonios de los entrevistados marcó un antes y un después en las percepciones de la violencia política tuvo lugar en junio de 1987, por tanto casi un año después de la formación de EA.

segunda mitad de la década y una fuerte polarización en ambos ejes de competición que, por efecto en buena medida de la recolocación de los propios partidos tras la ruptura del PNV, comenzó a mostrar una cierta reorientación centrípeta desde finales de la década de los ochenta y principios de los noventa (Linz 1986; Llera 1981, 1983, 1984, 1985, 1986, 1988, 1994).

Más allá de los equilibrios que resultan obvios a partir de la mera observación de los resultados electorales, esta caracterización nos dice poco sobre los realineamientos y reposicionamientos de las distintas fuerzas políticas vascas, tanto en aspectos relativos a la principal dimensión competitiva como la definición de la comunidad nacionalista, el modelo de autogobierno, las relaciones con el Estado central, las actitudes hacia la violencia o las relaciones con otras fuerzas políticas, como en aspectos nuevos derivados de la puesta en marcha del Estatuto de Guernica, que se sustanciaba en la configuración institucional interna de la misma CAV.

Por supuesto, el principal acontecimiento partidista radicó en la escisión del PNV en 1986 y el surgimiento e incorporación al sistema de partidos de una nueva fuerza política, *Eusko Alkartasuna*, EA. Esta escisión y sus consecuencias generaron una transformación sustancial del sistema de partidos vasco a lo largo de los años ochenta, pero no fue la única. Con anterioridad se habían dado otros cambios significativos. El propósito de este apartado es el de ilustrar el modo en que la evolución del sistema de partidos hasta 1986 contribuyó a acrecentar las contradicciones internas del PNV, unas contradicciones que, en buena medida y como hemos visto en capítulos anteriores, existían ya con anterioridad a la aprobación del Estatuto, pero que se acrecentaron con la presencia del partido en el gobierno de las instituciones autonómicas. La posición centrista del PNV en ambos ejes de competición electoral y la continuidad de su peculiar estructura partidista le hicieron especialmente vulnerable a las tendencias centrífugas y polarizadoras del sistema. Examinando la evolución del sistema de partidos desde sus extremos en el eje nacionalista hacia la posición ocupada por el mismo PNV, comenzaremos por

la evolución de la coalición HB, para después describir la trayectoria de las formaciones políticas de la derecha e izquierda estatales, y terminar con EE, la formación política más próxima al PNV con anterioridad a su ruptura.

El análisis se centra preferentemente en aspectos relativos a la dimensión nacionalista, que, como argumentábamos, constituyó el principal eje de competición partidista. Prestaremos también atención a cuestiones relacionadas con la configuración interna de la CAV y a las disputas que se derivaron de la plasmación institucional de los “derechos históricos”, claves en el enfrentamiento que protagonizaron el EBB y las diputaciones, por un lado, y el Gobierno vasco y de forma más específica el *lehendakari* Garaikoetxea, por otro. Es posible incluso argumentar que la configuración interna de la nueva CAV constituyó una dimensión política autónoma en la medida en la que el posicionamiento de las fuerzas políticas en esta dimensión no tuvo una correspondencia estricta ni con la articulación del eje izquierda-derecha, ni con el eje de competición nacionalista. Como se verá seguidamente, en los casos del mismo PNV y AP-CP, las opciones en este sentido cortaron transversalmente a los partidos, mientras que el PSE-PSOE modificaría su posición en función de encuentros y desencuentros políticos con el PNV en la dimensión nacionalista. En definitiva, la articulación territorial de la CAV constituyó una fuente adicional de disensión partidista que al superponerse a un panorama político ya de por sí muy fraccionado, añadió nuevas dificultades a la gobernabilidad de la autonomía vasca, acrecentando de este modo las disyuntivas internas del PNV, su principal formación política.

5.3.1. *Herri Batasuna*

En el flanco nacionalista, el principal foco de polarización política procedía de *Herri Batasuna*, HB. Como vimos en capítulos anteriores, esta coalición electoral, promovida y patrocinada a través de la Mesa de Alsasua por Telesforo Monzón,

un antiguo peneuvista y miembro del Gobierno vasco, había surgido en abril de 1978 por la confluencia de cuatro partidos, HASI, LAIA, ESB y ANV, en un organismo conjunto a las cuatro provincias, la Mesa Nacional. Ésta estaba integrada también por independientes entre quienes estaba el mismo Monzón y, tras abandonar EE, Francisco Letamendía. La creación de HB consiguió reducir considerablemente el fraccionamiento extremo que había caracterizado hasta ese momento a la izquierda *abertzale*, aunque en su seno seguirían teniendo lugar todavía durante cierto tiempo disputas en torno a la estrategia política, y en particular sobre la conveniencia de participar o no en las instituciones forales y autonómicas.

En cualquier caso, y del mismo modo que un año antes EIA, y por extensión la coalición EE, había nacido asociada a ETA-pm, HB fue identificada desde sus inicios con ETA-m, y vinculada por tanto a la idea de que cualquier estrategia política estaba supeditada a las decisiones, acciones y en su caso, negociaciones de este grupo armado. A medio y largo plazo, y ante el conjunto del electorado y de las fuerzas políticas, HB se convirtió así en el brazo político de los *milis*, y como tal en el baremo electoral de apoyo a la alternativa KAS que esta rama de ETA dominaba desde los últimos años setenta.⁴ La consolidación de HB en estos parámetros y su vinculación creciente con ETA-m no estuvo exenta de crisis internas. Una primera muestra de la diversidad de puntos de vista que convivían en la coalición *abertzale* había tenido lugar en 1979 en torno a la conveniencia de participar en las instituciones forales de las cuatro provincias. Mientras LAIA defendía públicamente la participación, las posturas en el conjunto

⁴ La alternativa KAS que ETA-m consideraba programa mínimo para abandonar las armas incluía los siguientes puntos: amnistía para la totalidad de los presos, legalización de todos los partidos políticos incluyendo aquellos que estableciesen como objetivo la independencia, retirada completa de las Fuerzas de Seguridad del Estado, mejora ostensible de las condiciones de vida de los trabajadores vascos, y fundamentalmente el establecimiento de un Estatuto de autonomía que reconociese el derecho de autodeterminación con el *euskera* como lengua oficial y prioritaria y que respetase la integridad territorial de Euskadi Sur (dicho de otro modo, que incluyera Navarra).

de HB fueron tomando un cariz territorial. Finalmente, en junio de ese mismo año, la Mesa Nacional, por decisión previa de sus respectivas organizaciones territoriales, optaba por retirar a sus representantes electos de las Juntas Generales y de las Diputaciones de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, al tiempo que aceptaba su continuidad en la Diputación y Parlamento Foral de Navarra (*Deia* 19-7-1979). HB inauguraba así una estrategia de participación institucional divergente en este último territorio con respecto a los que conformaban la CAV. Al año siguiente, y con motivo de las primeras elecciones al Parlamento vasco, la participación en las instituciones daría lugar a un nuevo debate en el seno de HB que en esta ocasión fue más virulento y derivó el abandono de la Mesa Nacional de algunas de las fuerzas que habían confluído en ella en 1978. Dos meses antes de la celebración de los comicios, en enero de 1980, ESB y LAIA se habían mostrado partidarias de la participación y solicitaban a la Mesa Nacional un compromiso público en este sentido. Pero en febrero, HASI, por presiones de ETA-m, rectificaba sobre una decisión previa tomada el mes anterior, y junto a los independientes, comprometían definitivamente a HB en la no participación (Letamendía 1994b: 361). Como consecuencia, tanto ESB como LAIA abandonaron HB con anterioridad a la celebración misma de las elecciones, a pesar de lo cual la coalición radical consiguió consolidar el apoyo electoral que había obtenido el año anterior (véanse las Tablas 5.1 y 5.2 a este respecto). Tanto el desarrollo de esta crisis preelectoral como los resultados de los primeros comicios autonómicos demostraban tanto la dependencia creciente de HB con respecto a ETA-m, como también el sustrato fundamental de identificación con ésta última que había detrás de su apoyo electoral.

La continuidad e incluso expansión de HB en la década de los ochenta tuvo distintas consecuencias en el sistema de partidos vasco. En relación al PNV, la principal fue la consolidación de una fuerza política que desde su flanco radical articulaba distintos aspectos del nacionalismo identitario a los que el PNV a través de

Tabla 5.1. Elecciones Generales en la CAV, 1979-1993: porcentaje del voto válido (y número de escaños en el Congreso de los Diputados)

Partido	1979	1982	1986	1989	1993
PNV (5)	27,6 (7)	31,8 (8)	28 (6)	22,9 (5)	24,4
EA	--	--	--	11,2 (2)	--
EE	8 (1)	7,7 (1)	9,1 (2)	8,9 (2)	--
HB (2)	15 (3)	14,8 (2)	17,8 (4)	17 (4)	14,8
Nacionalistas¹ (8)	50,6	54,3 (12)	54,9 (12)	60 (13)	49,2
PSOE (7)	19(5)	29,3 (8)	26,4 (7)	21,2 (6)	24,9
AP-PP (4)	3,4	11,6 (2)	10,6 (2)	9,4 (2)	14,9
UCD/CDS	16,9 (5)	1,8 ²	5	3,5	0,8
PCE-IU	4,6	1,7	1,2	3	6,4
No nacionalistas¹	44 (10)	44,4 (10)	43,2 (9)	34,4 (8)	47 (11)

¹Los porcentajes de ambos bloques se han obtenido por la suma del porcentaje de votos obtenido por cada uno de los partidos que aparecen en la tabla lo que explica que el total no sea igual a 100. En todas las elecciones, pero especialmente en las del inicio del período compitieron otros partidos políticos menores tanto nacionalistas como no nacionalistas. Dicha suma trata sólo de ser una aproximación al balance entre los dos tipos de partidos a lo largo del período.

²En las elecciones de 1982 UCD compareció coaligada a AP, PDP y PDL.

Fuente: Elaboración propia con datos del *Departamento de Interior del Gobierno Vasco* en <http://www.euskadi.net>

su adhesión al Estatuto de Guernica renunciaba al menos formalmente, aunque no siempre en el discurso y en la retórica política. La reivindicación de la integración de Navarra y, secundariamente del País Vasco Francés (*Iparralde*), en una *Euskadi* unificada; el rechazo consiguiente a las instituciones autonómicas que en el discurso “esencialista” de HB consolidaban la división de los vascos en distintas entidades políticas; la legitimación abierta y el apoyo constante a la violencia política cuya continuidad según la coalición *abertzale* no era sino la expresión de la persistencia de un conflicto político entre los vascos y el Estado español; y, por fin, el ataque sistemático y

deslegitimación de todo lo que represente o simbolice la integración del País Vasco en España conformaron elementos constantes del discurso político de HB en esta década, constituyendo un referente polarizador en el eje nacionalista al que el PNV, y en particular algunos de sus sectores, no siempre se sustraían. En este sentido, la estrategia de HB tuvo algunos hitos significativos como el boicot al discurso pronunciado por el Rey a los parlamentarios vascos en las Juntas de Guernica en el transcurso de su primer viaje oficial en febrero de 1981, o lo que a comienzos de junio de 1983 vino a conocerse como la “guerra de las banderas” y que en años sucesivos se convertiría en casi un ritual veraniego de algunas fiestas municipales de la CAV. Con este nombre se denominó a los enfrentamientos derivados de las negativas de distintos ayuntamientos, instigada en todos los casos por representantes de HB, pero apoyada en distintas ocasiones por los concejales del PNV, a izar la bandera constitucional española, junto a la *ikurriña*, tal y como obligaba la normativa vigente.⁵ Como en otros aspectos, los incidentes relacionados con la “guerra de las banderas” se complementaban con las posturas mantenidas por los propios peneuvistas (y en este caso con las del mismo Garaikoetxea), opuestos a que se izara la bandera española en el Palacio de Ajuria Enea y en otros edificios públicos.⁶ A través de

⁵ La denominada “guerra de las banderas” se inició en Tolosa el 22 de junio de 1983 cuando la Corporación de esta localidad guipuzcoana aprobaba, con los votos favorables del PNV, una moción de HB que solicitaba la retirada del Ayuntamiento de la bandera española. En julio, tras las protestas de los partidos no nacionalistas y su reposición por la Guardia Civil en el edificio del Ayuntamiento, éste acordaba remitir la bandera al Ministro del Interior. En ese mismo mes en Rentería tendrían lugar enfrentamientos mucho más violentos, que obligaron a suspender las fiestas locales, en torno a esta misma cuestión incidentes que se repetirían al mes siguiente en San Sebastián (Letamendía 1994c: 19-20)

⁶ En el debate parlamentario suscitado por los acontecimientos de Tolosa y Rentería, el pleno del Parlamento aprobaba una moción del PNV, con la oposición del PSE-PSOE, en la que si bien se aseguraba el respeto a la legalidad del uso de las banderas en la política municipal, se argumentaba a continuación que tal acatamiento debía producirse en un marco de prudencia política. En la misma moción que el PNV reiteraba la posición del *lehendakari* oponiéndose a

Tabla 5.2. : Elecciones autonómicas en la CAV, 1980-1994: porcentaje del voto válido (número de escaños en el Parlamento vasco de Vitoria)

Partido	1980	1984	1986	1990	1994
PNV (22)	38,1 (25)	42 (32)	23,7 (17)	28,5 (22)	29,8
EA (8) ³	--	--	15,8 (13)	11,4 (9)	10,3
EE	9,8 (6)	8 (6)	10,1 (9)	7,8 (6)	--
HB (11)	16,6 (11)	14,6 (11)	17,5 (13)	18,3 (13)	16,3
Nacionalistas¹ (41)	64,5 (42)	65,2 (49)	67,1 (52)	66 (50)	56,4
PSOE (12)	14,2 (9)	23,1 (19)	22,1 (19)	19,9 (16)	17,1
AP-PP (11)	4,8 (2)	9,4 (7)	4,9 (2)	8,2 (6)	14,4
UCD/CDS	8,5 (6)	--	3,5 (2)	0,7	--
PCE/IU	4 (1)	1,4	0,5	1,5	9,2 (6)
UA	--	--	--	1,4 (3)	2,7 (5)
No nacionalistas¹ (34)	31,5 (18)	33,9 (26)	31 (21)	30,2 (25)	43,4

¹ Los porcentajes de ambos bloques se han obtenido por la suma del porcentaje de votos obtenido por cada uno de los partidos que aparecen en la tabla lo que explica que el total no sea igual a 100. En todas las elecciones, pero especialmente en las del inicio del período compitieron otros partidos políticos menores tanto nacionalistas como no nacionalistas. Dicha suma trata sólo de ser una aproximación al balance entre los dos tipos de partidos a lo largo del período.

² En la primera legislatura el Parlamento de la CAV contaba con 60 parlamentarios y no los 75 de las legislaturas siguientes.

Fuente: Elaboración propia con datos del *Departamento de Interior del Gobierno Vasco* en <http://www.euskadi.net>.

éstas y otras estrategias similares, HB conseguía que la política vasca continuara girando en torno a aspectos simbólicos, contribuyendo a aparcarse el debate sobre el contenido político que se iba a dar al autogobierno conseguido amparado por el Estatuto,

que la bandera de España ondeara en los edificios del Gobierno vasco (Letamendia 1994c: 19-20)

y en general a impedir la normalización política tanto en la CAV como en Navarra.

En este sentido, uno de los elementos fundamentales del discurso de HB consistió precisamente en mantener el espejismo de un proceso de cambio político abierto. En relación a las instituciones del Gobierno central y en perfecta complementariedad con los comunicados y pronunciamientos públicos de ETA-m, el discurso deslegitimador de HB argumentaba que dichas instituciones no eran sino una continuación del régimen franquista. Pero en relación a la misma política vasca el lenguaje político de HB muchas veces no se retrotraía tanto al tardofranquismo como al período de la transición, deteniendo el tiempo en algún punto intermedio entre las transformaciones políticas e institucionales iniciadas en 1976 y el referéndum de aprobación del Estatuto de Guernica de octubre de 1979, como si este último no hubiera tenido nunca lugar. A lo largo de toda la década, y de manera habitual, HB siguió refiriéndose al resto de las formaciones políticas vascas, incluidos por supuesto a sus dos oponentes nacionalistas, como los partidos “de la Reforma”, tratando de mantener viva la dialéctica que había caracterizado la primera fase de la transición, y por extensión el potencial movilizador al que había dado lugar, al mismo tiempo que con el empleo de dicho lenguaje buscaba probablemente subrayar la mayor fragilidad del consenso establecido en torno al nuevo marco político en el País Vasco en relación con el resto de España. Este recurso permanente de HB a la recreación de un proceso político abierto que no había resuelto la “cuestión nacional” suponía un reto competitivo importante para el conjunto de los partidos vascos, pero especialmente para los nacionalistas, PNV y EE, sujetos a las contradicciones de los matices, grados, reticencias y condicionamientos con los que habían finalmente aceptado el nuevo marco político establecido en el Estatuto.

Otro aspecto crucial a la trayectoria de HB y a su consolidación identitaria a lo largo de los ochenta, y todavía más en la siguiente década, consistió en las actitudes de la coalición hacia la continuidad de la violencia en la política, y en particular a

la ejercida por ETA-m, a la que la formación *abertzale* se encontraba especialmente vinculada. Retrospectivamente, no cabe la menor duda de que la trayectoria de HB se ha visto condicionada por los sucesivos giros estratégicos del grupo terrorista; pero la percepción e identificación del apoyo a HB como un apoyo inequívoco a la violencia política ejercida por ETA-m fue un proceso más gradual y paulatino de lo que dicha visión retrospectiva pudiera sugerir. Por dos razones. En primer lugar, porque todavía en los inicios de los años ochenta las actitudes de connivencia o tolerancia con la violencia política se encontraban bastante extendidas entre los afiliados, simpatizantes, votantes, e incluso elites políticas de otras formaciones; y en segundo lugar, porque, como veremos más adelante, en los mismos años ochenta HB logró, con bastante éxito, capitalizar, cooptar, y en algún sentido “secuestrar” el potencial movilizador de distintos movimientos sociales que tenían especial vigor en el País Vasco en relación al resto de España. Esta última asociación logró diluir todavía durante algún tiempo el vínculo esencial que existía entre HB y las acciones terroristas llevadas a cabo por ETA-m.

En relación al primer aspecto, y como vimos en los dos capítulos anteriores, desde el final de los años setenta las condenas “formales” del EBB a los atentados de ETA se contradecían con algunas de las declaraciones públicas de miembros de la máxima ejecutiva peneuvista y de otros líderes destacados del partido. Por otro lado, y a pesar de su apoyo formal a la vía estatutaria en marcha, en la percepción del electorado y del conjunto de la clase política EE seguía vinculada a la trayectoria de ETA-pm en los primeros años ochenta. De ahí que HB no fuera entonces el único referente que vinculaba el apoyo o la connivencia con la violencia política a una formación electoral. En 1983, sin embargo, dicho vínculo comenzaba a consolidarse, de modo que, frente al ligero retroceso que la coalición experimentó en las elecciones municipales de 1983, algunas voces críticas comenzaron a cuestionar en el diario *Egin* el vínculo existente entre HB y ETA-m (Letamendía 1994c: 32).

El debate en *Egin* resultó a la postre efímero: la línea dura de identificación con ETA se consolidó en la cúpula de HB. Sólo años más tarde, con motivo del atentado en Hipercor en junio de 1987, un sector de HB, articulado en torno a la cúpula de HASI, volvería a condenar una acción de ETA. Este sector dirigente fue parcialmente sustituido en el III Congreso de HASI ese mismo año y marginado de la Mesa Nacional de HB en la reestructuración que tuvo lugar al año siguiente. La creciente sujeción de HB a los dictados de ETA, en paralelo a un paulatino aumento de las actitudes de rechazo a esta última entre el electorado vasco (véase Llera 1994: 105-107 y Funes 1998: 197 a este respecto), contrasta, sin embargo, con el crecimiento del apoyo electoral a HB en la segunda mitad de la década, tal y como se puede comprobar en las Tabla 1 y 2. Ni siquiera el fuerte impacto entre la opinión pública de determinadas acciones de ETA en esos años pareció condicionar dicho apoyo.⁷ Tres aspectos explicarían estas dos tendencias contradictorias. En primer lugar, la prolongada crisis del PNV, que desde 1984 habría incentivado una canalización de votos desde el partido hacia la coalición radical. Segundo, el aprovechamiento electoral por parte de HB de sus vínculos con

⁷ Entre las acciones llevadas a cabo por ETA-m que parecieron tener un mayor impacto negativo entre la opinión pública vasca a lo largo de la década cabe destacar el asesinato del ingeniero de la central nuclear de Lemóniz José María Ryan en enero de 1981, el asesinato de la ex activista etarra María Dolores González Kataráin, "Yoyes", en septiembre de 1986, o los atentados de Hipercor en Barcelona en junio de 1987 y el de la Casa-cuartel de la Guardia Civil en Zaragoza en noviembre de ese mismo año, ambos con decenas de víctimas. Entre éstos, pero con connotaciones especiales y mayor impacto en círculos nacionalista por la proximidad al PNV de la víctima, hay que subrayar también el asesinato en marzo de 1985 del superintendente de la *Ertzantza* Carlos Díaz Arcocha. Por último, habría que señalar también otras acciones no llevadas a cabo por ETA-m, sino por escisiones menores de otras ramificaciones etarras anteriores, pero que tuvieron también un impacto negativo en la percepción general de la violencia ejercida por el nacionalismo vasco más extremista, como fueron el secuestro y asesinato del Capitán de Farmacia Alberto Martín Barrios en octubre de 1983, perpetrado por una escisión ETA-pm, o el asesinato del senador socialista Enrique Casas, llevado a cabo por los Comandos Autónomos Anticapitalistas en febrero de 1984, que fue condenado por todas las fuerzas políticas incluida HB.

movimientos sociales de distinto carácter que por añadidura, tal y como veremos seguidamente, fueron potenciados en la segunda mitad de los años ochenta. Y en tercer lugar la continuidad, e incluso incremento entre 1983 y 1987, de actos de violencia de signo contrario, entre las que sobresalieron las acciones llevadas a cabo por el GAL, que contribuyeron a ralentizar la consolidación de las actitudes contra ETA, o, desde un prisma inverso, a perpetuar la justificación social de dichas acciones (Funes 1998: 57-58; Powell 2001: 390).⁸

En definitiva, y esto es importante para entender el desarrollo de la competición política partidista en el País Vasco, la vinculación definitiva entre la firma electoral HB y las acciones llevadas a cabo por ETA-m fueron tanto consecuencia como causa de los pactos firmados por el resto de los partidos políticos al final de la década. A lo largo de los años ochenta, para muchos votantes e incluso militantes de HB el apoyo a la coalición radical dejaba todavía un margen de ambigüedad en lo relativo a sus actitudes hacia los asesinatos perpetrados por ETA-m, una situación que cambiaría radicalmente en los noventa, por efecto del fracaso de las negociaciones de Argel, pero sobre todo por la nueva lógica competitiva impuesta por el Pacto de Ajuria Enea (Matas 1993, Funes 1998).⁹

⁸ Desde el primer momento los órganos de prensa nacionalistas, no sólo los radicales sino también los del nacionalismo moderado, como *Deia*, vincularon las acciones de los GAL al respaldo de instituciones estatales con lo que se reforzaba la tradicional justificación de las acciones armadas de ETA-m como una respuesta defensiva a la represión ejercida por el Estado. Según una encuesta de Gallup de marzo de 1984, un 34 por ciento de los vascos opinaba que los GAL eran una creación del gobierno de González (Powell 2001: 389). Otros sucesos que tuvieron un impacto negativo en el proceso de concienciación y movilización ciudadana contra la violencia etarra fueron la desaparición en extrañas circunstancias de José Antonio Lasa y José Ignacio Zabala en octubre de 1983, posteriormente vinculada también a los GAL, y la presunta desaparición y posterior muerte del presunto etarra Mikel Zabalza en noviembre de 1985.

⁹ Los testimonios ofrecidos por los entrevistados en ambos trabajos dejan patente que la fuerte asociación en la percepción pública entre HB y el apoyo a ETA fue más el resultado de la realineación de fuerzas consecuencia del Pacto de Ajuria Enea, que de cambios tácticos o estratégicos de HB, o de la misma ETA,

Todavía en la segunda mitad de los años ochenta, la supeditación sin fisuras de la Mesa Nacional de HB a la estrategia armada de ETA contrastaba con el ciclo ascendente de la coalición electoral, resultado en alguna medida de la capacidad de ambas organizaciones para vincularse y con posterioridad cooptar distintos movimientos sociales reivindicativos del País Vasco. En este sentido, las investigaciones llevadas a cabo desde la primera mitad de los años ochenta sugerían ya que el apoyo electoral a HB no estaba sólo vinculado a aspiraciones nacionalistas de carácter radical, sino a una actitud de rechazo a cualquier forma de autoridad (Pérez Agote 1987: 127-134). En consonancia con ello, HB, ignorando la nueva situación institucional, continuó desde los primeros años ochenta con las estrategias movilizadoras que habían caracterizado al conjunto de la izquierda *abertzale* a lo largo de la transición. Sin embargo, a las reivindicaciones tradicionales, el nacionalismo radical consiguió sumar, y con considerable éxito, el descontento de algunos sectores y movimientos sociales en torno a cuestiones que nada o poco tenían que ver con la cuestión nacional. El primer ejemplo significativo en este sentido fue la cooptación del movimiento antinuclear que reivindicaba la paralización de las obras de la central de Lemóniz, y la desnuclearización de la costa vasca. Pero a éste siguieron acciones colectivas vinculadas a cuestiones tradicionales como el desempleo, o más frecuentemente a nuevos movimientos sociales como el feminismo, el ecologismo o las reivindicaciones de minorías sexuales. Ya mediada la década, y en el contexto del referéndum convocado por el Gobierno socialista, las acciones

que de hecho no tendrían lugar hasta la segunda mitad de los noventa. La siguiente cita de un antiguo militante de HB es significativa en este sentido: “Sí, hay una diferencia cualitativa muy importante entre la HB actual y en la que yo entro en el 87. En HB no era necesario apoyar la lucha armada, sólo había que estar de acuerdo en que la solución era la negociación. Era un momento en que HB quiere abrirse a otros sectores, en que incorporar gente nueva era fundamental (...) La lista que nos presentamos al ayuntamiento de Tolosa era una lista sin precedentes, porque eligieron a una persona que trabajaba en el tema de la mujer, a un hombre que había estado en el movimiento obrero, sin estar vinculados a HB. Se buscaba expresamente la apertura” (Funes 1998: 135).

contra la integración en la OTAN ocuparon un lugar prominente en las llamadas a la movilización. Hasta un 12 por ciento del total de las acciones colectivas promovidas desde el nacionalismo vasco radical entre 1978 y 1988 estuvieron vinculadas a cuestiones relacionadas con los movimientos sociales como las mencionadas anteriormente.¹⁰ Igualmente significativo es que el punto álgido de las movilizaciones promovidas desde el nacionalismo radical tuviera lugar en 1987. Hasta un 24 por ciento del total de las acciones de los diez años del período tuvieron lugar en ese año (Mata 1993: 82, 86), coincidiendo con algunas de las acciones más sangrientas, y por tanto con mayor potencial de impopularidad, llevadas a cabo por ETA-m, como los atentados a Hipercor en Barcelona o a la casa cuartel de Zaragoza, ambos con decenas de víctimas mortales. Además, en los últimos años ochenta, desde la cúpula del nacionalismo vasco radical se hicieron esfuerzos por la cooptación de estos movimientos sociales a través de la creación de nuevas organizaciones sectoriales que a partir de ese momento quedaban vinculadas orgánicamente a KAS, e indirectamente a HB a través de procedimientos de doble militancia. *Eguzki*, organización antinuclear y ecologista, se forma en junio de 1987; *Egizan*, organización para la liberación de la mujer, en marzo de 1988; *Ikasle Abertzaleak*, de carácter estudiantil, en diciembre de ese mismo año. Todas estas organizaciones, unidas a otras anteriores como Gestoras Pro-amnistía, *Jarrai* (organismo de las juventudes nacionalistas radicales), o ASK (comités populares de base), contribuyeron a reforzar, no sin resistencias entre sectores de esos movimientos sociales, una red organizativa muy estructurada que alimentó el apoyo electoral a HB, a pesar del salto cualitativo que representaban algunas de las acciones

¹⁰ Lo que, de acuerdo con el recuento efectuado por Mata (1993: 80-93) era bastante inferior al 48 por ciento de las acciones colectivas orientadas a expresar apoyo a ETA (contra la extradición, la reinserción, por la amnistía, recibimientos u homenajes a etarras, etc.) o al 23 por ciento de acciones sin especificar, pero superior al 7 por ciento de acciones antirrepresivas (denuncia de torturas o desapariciones, acciones contra leyes antiterroristas, etc.) o al 7 por ciento también de acciones vinculadas a símbolos nacionalistas (como el *euskera*, la *ikurriña*, Navarra y el País Vasco francés, la independencia, la negociación, etc.).

llevadas a cabo por ETA-m durante estos años (Matas 1993: 105-131; Letamendía 31994c: 231-235). En este sentido, y por lo que al PNV respecta, la iniciativa de los “pactos antiviolencia” que comenzaron a tomar forma en 1987 se adoptó coincidiendo con el momento de mayor solidez organizativa y electoral de HB, y no en un momento de debilidad.

Por supuesto un aspecto crucial para entender la proyección de HB sobre el resto de las formaciones políticas fue su articulación de la salida de conflicto político tal y como era definido por la misma coalición y por su brazo armado, ETA-m. A diferencia de ésta última, sin embargo, desde comienzos de los ochenta HB presentó distintas tentativas de negociación entre fuerzas políticas que para evitar disidencias con el grupo armado se legitimaban como preparatorias de la negociación “real” que tendría lugar con posterioridad. En consecuencia, a comienzos de 1983, HB participó en las conversaciones con el Gobierno vasco para el establecimiento de una mesa por la paz propuesta por Garaikoetxea y que proyectaba integrar a la misma HB, al PSOE y al PNV. De nuevo en mayo de 1986, sólo unos meses antes de la ruptura peneuvista, HB volvió a participar en conversaciones preliminares con el PNV. En ambas ocasiones, ETA interrumpió las negociaciones abiertas incrementando el número de atentados, lo que una vez más no hacía sino poner de manifiesto la escasa autonomía política de la que gozaba HB frente a ETA. Sin embargo, la ambivalencia de HB en este sentido conseguía el efecto adicional de añadir una nueva fuente de conflicto entre las partidos nacionalistas y los de ámbito de ámbito estatal, que por lo general tendían a reaccionar de forma distinta a los “guiños” aperturistas de la coalición *abertzale*.

Para terminar, el posicionamiento de HB en los conflictos entre las Diputaciones y el Gobierno vasco en torno a la LTH resultó en gran medida irrelevante por inexistente. Difícilmente podía posicionarse HB en un conflicto competencial entre instituciones cuya legitimidad negaba. Pero si lo hubiera hecho la abstención institucional que la coalición siguió ejerciendo a lo largo de toda la década hubiera en todo caso debilitado su postura

respecto a la de otros partidos políticos. Sin embargo, es importante subrayar que en las contadas ocasiones en las que desde HB hizo algún pronunciamiento en este sentido, su posición estuvo más cercana al “foralismo” de las diputaciones y el aparato del PNV que al centralismo defendido desde el Gobierno, y en particular por Garaikotxea¹¹. Esto era congruente con ciertos rasgos “tradicionalistas” que el nacionalismo de HB compartía con el del PNV. En la medida en la que coalición electoral articulaba su discurso político en torno a la idea de una nación “preexistente”, las Diputaciones y Juntas forales, herederas de las instituciones tradicionales vascas, encarnaban una mayor legitimidad que instituciones creadas *ex novo*, aunque éstas últimas hubieran encarnado la integridad territorial que HB reivindicaba. Esto también era congruente con las dudas que en 1979 se habían suscitado en el seno de la coalición en torno a la participación en las instituciones provinciales. Su corolario lógico fue la decisión, en 1991, de la Mesa Nacional permitiendo dicha participación, una década después de que se diera ya en el Parlamento Foral de Navarra, pero todavía siete años antes de que la formación heredera de HB, *Euskal Herriarok*, se planteara una participación formalizada en el Parlamento vasco.

¹¹ En el contexto del cerco político del Pacto de Ajuria Enea, HB presentaría en octubre de 1989 en Pamplona una versión edulcorada de la alternativa KAS a la que denominó “Bases para un Estatuto Nacional de Autonomía”. Con esta operación la coalición daba por primera vez contenidos políticos concretos al “día después” de una hipotética consecución exitosa de sus propuestas, tratando de este modo de renovar su deteriorada imagen política. Una de las ponencias políticas presentadas, “Poder político y competencias”, afirmaba: “Euskal Herría ha de apoyarse en Instituciones Forales de acuerdo con las características de las que históricamente los herrialdes de Hego Euskal Herría se han autotodado, buscando una armonía y coordinación con las instituciones locales y nacionales” (Letamendía 1994c: 285). Este planteamiento de la estructuración interna de una hipotética entidad política que incluyera a Navarra denotaba una percepción de la articulación territorial muy similar a la de los “foralistas” dentro del PNV.

5.3.2. *El centro-derecha estatal: UCD, CDS y AP-PP*

Si hubiera que definir la evolución del centro-derecha estatal durante la década de los ochenta con muy pocas palabras, éstas serían inestabilidad, fragmentación y, por encima de todo, declive y crisis profunda. Teniendo en cuenta que el centro-derecha estatal había sido uno de los tres bloques históricos en torno a los cuales se había desarrollado la política vasca durante la Segunda República, y que había logrado reaparecer, si bien disminuido, en las primeras elecciones de los setenta, la crisis de este espacio electoral se hace todavía más evidente. Si en las elecciones generales de 1979 todavía uno de cada cuatro electores vascos se había decantado por partidos de centro-derecha estatales, en las elecciones autonómicas de 1986, en su punto más bajo, dicha proporción se había reducido a uno de cada 15 en los cálculos más optimistas.

A diferencia del bloque nacionalista, con el PNV, y el de la que izquierda estatal, con el PSE-PSOE, la derecha estatal experimentó con el largo paréntesis autoritario una ruptura o discontinuidad institucional mayor que la de los otros dos bloques. A las primeras convocatorias electorales democráticas se presentaron así candidaturas tradicionalistas con raíces en el período prefranquista, pero sus resultados fueron absolutamente marginales. La representación de este bloque histórico recayó por tanto en formaciones políticas nuevas: AP-PP a lo largo de todo el período, UCD hasta 1982 y, sustituyendo a ésta última, el CDS hasta finales de los ochenta. La marginación de las candidaturas tradicionalistas no implicó la desaparición de todos los elementos que habían formado parte de esta ideología. En particular, tal y como vimos en el capítulo anterior y volveremos a ver a continuación, las concepciones “foralistas” siguieron constituyendo un sustrato importante tanto de estos partidos como del mismo PNV, y tanto en un caso como en otro dieron lugar, con cierta periodicidad, a crisis internas. El surgimiento, justo al final de la década, de una fuerza política provincialista como Unidad

Alavesa (UA) sería una expresión evidente de la persistencia de este sustrato en la derecha vasca no nacionalista.

En los años inmediatamente posteriores a la aprobación del Estatuto, el desarrollo que en mayor medida determinó la crisis de este espacio fue el hundimiento de UCD. Aunque originado en procesos que tuvieron lugar fundamentalmente a nivel estatal, tuvo reflejos particulares en el País Vasco.¹² En realidad, desde antes de la aprobación del Estatuto, la UCD vasca había dado muestras de falta de cohesión interna, e incluso en algunos casos como en el nombramiento de Ramón Rubial como primer presidente del CGV, de importantes divergencias entre la opción de un acercamiento al PNV, más frecuentemente favorecida por las elites locales del partido, frente a los acuerdos con el PSOE, como el del nombramiento de Rubial, preferida por la organización central. Con posterioridad a la aprobación del Estatuto y coincidiendo con la crisis de liderazgo de Suárez, la UCD modificaría sustantivamente su estrategia autonómica dando lugar a los pactos autonómicos de julio de 1981, cuyo principal resultado fue la LOAPA. Desde el inicio de su tramitación hasta agosto de 1983, cuando buena parte del Título I y el carácter orgánico y armonizador de la ley fueron declarados inconstitucionales, la oposición a la LOAPA constituiría el principal caballo de batalla del PNV, otorgando de este modo un sentido de continuidad a las estrategias movilizadoras que los peneuvistas habían desplegado durante la transición. No obstante, la movilización contra la LOAPA no hizo sino acelerar un desmoronamiento que al menos en el País Vasco había comenzado a ponerse de manifiesto desde las primeras elecciones autonómicas, en las que UCD obtuvo sólo el 8,5 por ciento de los votos y 6 parlamentarios.

¹² El hundimiento de UCD a nivel nacional puede seguirse en Huneus (1985) o de forma más sucinta en Powell (2001: 279-329). Las perspectivas, menos académicas, de algunos de sus protagonistas pueden encontrarse en Attard (1983) y Herrero de Miñón (1993).

Tabla 5.3. Elecciones municipales en la CAV: porcentaje del voto válido (número de concejales)

Partido	1979	1983	1987	1991	1995
PNV	37,7 (1082)	39,5 (1257)	22,5 (816)	30,15 (984)	28,4 (996)
EA	--	--	18 (442)	12 (312)	10,8 (311)
EE	6,2 (83)	7,4 (122)	9,5 (155)	6,9 (104)	--
HB	15,6	13,7 (327)	19,3 (531)	17,5 (558)	14,6 (498)
PSE-PSOE	15,2 (203)	25,9 (353)	18,9 (277)	19,6 (288)	17,2 (240)
AP-PP	0,1 (3)	7,8 (97)	5,4 (54)	7,7 (68)	14,7 (166)
UCD/CDS	8,1 (127)	0,5 (2)	3 (8)	0,6	--
PCE-IU	4,7 (41)	2,1 (14)	0,8 (1)	1,8 (6)	7,3 (69)
UA	--	--	--	2,2 (39)	2 (37)

Fuente: Elaboración propia con datos del *Departamento de Interior del Gobierno Vasco* en <http://www.euskadi.net>.

La LOAPA, sin embargo, había generado también disensiones importantes en el seno de la UCD vasca. En octubre de 1981, por ejemplo, la prensa nacionalista se hacía eco de la ausencia de un grupo de parlamentarios de la UCD, incluyendo a su portavoz, el alavés Jesús Viana, de una sesión de un pleno del Parlamento destinado a discutir la LOAPA, e interpretaba dicha ausencia como una disensión local con respecto a la política autonómica seguida por la UCD desde el gobierno central (*Deia* 11-10-1981; véase también a este respecto Bilbao 1992: 120-121). Pocos meses después, la formación del CDS, liderada en el País Vasco por el mismo Viana, articulaba un discurso explícito contra la LOAPA y acusaba a UCD y al PSOE de la formación de un frente “antinacionalista”, lo que parecía confirmar que en el trasfondo de la crisis del partido gubernamental en el País Vasco habían existido interpretaciones divergentes del proceso autonómico. En cualquier caso desde el recién formado CDS se creía que en el eje nacionalista el espacio político a ocupar se encontraba entre el PNV y el bloque UCD-PSOE, y no entre estos dos últimos y AP.¹³

¹³ En agosto de 1982, ya como principal representante del CDS en el País Vasco, Jesús Viana declaraba a la prensa tras una entrevista con Garaikoetxea: “Los Olivos [sede de la delegación del gobierno central en la CAV] se ha convertido en la central de operaciones de lo que ellos llaman un frente antinacionalista y que en el fondo alberga una radicalización entre dos

La consolidación de estrategias divergentes desde el centro derecha no nacionalista se confirmaría con la firma, sólo para el País Vasco, de una coalición electoral de la UCD con AP, el PDP y el PDL de cara a las elecciones de 1982. Los resultados electorales, muy por debajo de la suma de UCD y AP en 1979, confirmaron la seria crisis del centro derecha estatal en el País Vasco, que se agravaría con la desaparición de UCD en 1983.

Como muestran las Tablas 1 y 2, el electorado de UCD fue sólo marginalmente recogido por AP y el CDS. Esto dejaba un considerable espacio político y electoral abierto para los que hasta entonces habían sido los más directos competidores de los ucedistas, el PNV y el PSE-PSOE. Como veremos seguidamente, el PSOE se convertiría, al menos temporalmente, en heredero y principal defensor de la política autonómica identificada con la LOAPA. Por tanto, si en el campo de la derecha existía, como la trayectoria reciente de la UCD vasca parecía confirmar, un espacio intermedio entre el “frenazo autonómico” articulado por sucesivos gobiernos de la UCD y el PSOE en Madrid, y una demanda de autogobierno desprendida de las aristas más radicales del nacionalismo, ese espacio quedaba abierto para la ocupación del nacionalismo moderado. Para el PNV, pues, el hundimiento de la UCD añadía un reto adicional a su estrategia política. Si, por un lado, la eclosión de HB le empujaba a la articulación de un

nacionalismos de la que nosotros estamos absolutamente en contra (...) A nosotros lo único que nos diferencia del PNV es el nacionalismo. No somos vasquistas: somos solamente vascos” (*Deia* 10-8-1982). Con motivo de la presentación de las tres gestoras del CDS en el País Vasco, y en vísperas de las elecciones generales de octubre, Viana endurecía su discurso: “Es descabellado sacar o intentar sacar rentabilidad electoral de la radicalización de este país. Algunos políticos de nuestra ‘órbita’ han llegado aquí con un desconocimiento ‘amadrileñado’ de los problemas del País Vasco, provocando una mayor radicalización. Nosotros estamos convencidos de que a través de la moderación y del diálogo se pueden resolver los problemas. Ya tenemos desgraciadas experiencias adonde nos lleva la radicalización. Si decimos que no nos gusta el nacionalismo, no nos referimos sólo al vasco, también al español” (*Deia* 13-9-1982). Días después, el mismo Suárez se desmarcaba de la política autonómica de UCD y PSOE: “La LOAPA es una ley a corregir y renegociar. Se trata de una ley en la que yo no voté, ni participé en sus debates” (*Deia* 23-9-1982).

nacionalismo más identitario y a una estrategia confrontacional con la que retener a sus sectores más radicales, la desaparición de UCD le dejaba un amplio espacio para una defensa del autogobierno más moderada. Estas disyuntivas presentaban un importante desequilibrio en las distintas provincias, de modo que el hundimiento de la UCD dejaba un vacío político más amplio en Álava y en Vizcaya que en Guipúzcoa. En la combinación de estos desarrollos, el sistema de partidos vascos contribuyó a acrecentar las disyuntivas internas del PNV entre dos estrategias que mientras duró la transición podían haber sido no sólo compatibles sino complementarias, pero que con el despliegue del autogobierno manifestaron mayores contradicciones y tensiones.

El vacío político dejado por la UCD sólo fue aprovechado marginalmente por Coalición Popular (CP) y el CDS. Este último, de hecho, no obtendría representación por elección directa en la Cámara autonómica hasta 1986, y retendría dicha representación sólo durante esa tercera legislatura autonómica (1986-1990).¹⁴ Por lo que se refiere a CP, en la fase final de la primera legislatura (1980-1984) y a través de su entonces portavoz en el Congreso de los diputados, Miguel Herrero de Miñón, buscaría una aproximación al PNV que desde principios de 1983 hasta comienzos de 1984 fructificaría en una serie de acuerdos entre “populares” y el EBB peneuvista. Dichos acuerdos jugaron un papel crucial en la pugna entre la ejecutiva peneuvista y Garaikoetxea por el control sobre la estrategia política del PNV, así como en las disputas territoriales por la política de alianzas de la organización. La crisis que abrió esta política de alianzas del EBB no era sino expresión de las presiones centrífugas a las que la evolución del sistema de partidos vasco sometía al PNV, y fue determinante en el desarrollo de la escisión. Por el lado de los populares, el estrepitoso fracaso de los acuerdos condujo a una reconsideración de su estrategia política, que hasta mediados de

¹⁴ En la primera legislatura y con la desintegración de UCD, algunos de sus representantes, entre ellos el antiguo portavoz ucedista, Viana, ingresaron en el CDS, y como representantes de este partido pasaron a engrosar el Grupo Mixto de la Cámara vasca.

los noventa no volvió a fundamentarse en una búsqueda de puntos de encuentro con el PNV.

5.3.3. El PSE-PSOE

La trayectoria del PSE a lo largo de los años ochenta estuvo condicionada por dos tendencias que actuaban en sentido contrario y que abrieron no pocas contradicciones en el seno del socialismo vasco. La primera tendencia, dominante en la primera mitad de la década, situaba al PSE-PSOE como la opción política fundamental, casi única, entre las fuerzas no nacionalistas. Ayudado por el discurso confrontacional de los nacionalistas, el partido se convirtió en el referente principal del centralismo y del antinacionalismo en el País Vasco, un papel que en ningún modo había jugado durante la transición, o desde luego no de forma tan rotunda. Esta encarnación se vio a su vez reforzada por dos factores. En primer lugar, por el acceso arrollador del PSOE al gobierno central en octubre de 1982. Y, en segundo lugar, por la crisis del centro-derecha estatal que empujó a los socialistas vascos a buscar, a veces de modo claramente explícito, el voto del conjunto del electorado no nacionalista.

La segunda tendencia enlazaba, sin embargo, con la trayectoria en el exilio y con el entendimiento con el PNV, que había constituido un aspecto central de la trayectoria de los socialistas vascos hasta por lo menos finales de 1978. Con posterioridad, la relación entre ambos partidos había sufrido un creciente deterioro. El distanciamiento se acrecentaría de hecho en los primeros años ochenta, alimentado muchas veces por la misma estrategia confrontacional del Gobierno vasco. Pero incluso en este primer período siguieron existiendo en el seno del PSE sectores minoritarios que defendían un mayor sensibilidad hacia las reivindicaciones nacionalistas. El potencial entendimiento entre nacionalistas y no nacionalistas tenía muy distintos frentes, como hemos ido viendo, y no todos fueron al mismo ritmo. La derogación por parte del Tribunal Constitucional en agosto de

1983 de las principales directrices de la LOAPA empujó al PSOE en el nivel estatal a un replanteamiento de su estrategia autonómica que funcionó como primer factor cambio en el PSE. El cambio más importante en este sentido vino dado por el resultado de las elecciones autonómicas de 1984, con el empate parlamentario entre gobierno y oposición y los consiguientes problemas de gobernabilidad, complicados por la división interna a la que tuvo que enfrentarse el PNV. Por todo ello, la trayectoria del PSOE en relación a la política vasca estuvo jalonada por contradicciones internas derivadas del solapamiento de las dos tendencias mencionadas, que eran también prioridades u orientaciones distintas en sus diferentes ámbitos orgánicos y territoriales.

El proceso de aprobación y puesta en marcha del Estatuto había comenzado de hecho con gestos conciliadores por parte del PSE hacia los peneuvistas. La distensión entre ambos partidos se había visto fomentada además por la campaña común a favor del Estatuto de Gernika.¹⁵ Pero con anterioridad a las elecciones del 28 de octubre de 1982 se reasumiría por ambas partes el proceso de alejamiento mutuo que había caracterizado la última fase de la transición. En ese proceso confluyeron aspectos que se habían puesto ya en marcha unos años antes. El PSE, por ejemplo, fue

¹⁵ En un artículo publicado por Txiki Benegas en *El País* el 23 de octubre de 1979, el secretario general de los socialistas vascos estimaba que la exclusión del PNV de la Presidencia y la Consejería del Interior del CGV, e incluso la falta de acuerdo con los peneuvistas en torno a la Disposición Adicional de la Constitución, debían ser considerados como errores cometidos por su formación política. En función de esto, Benegas justificaba el bajo perfil de los socialistas durante la negociación del Estatuto, con objeto de ceder protagonismo al PNV y de este modo comprometerle con el proceso de cambio político en marcha (citado en Bilbao 1992: 48). En un testimonio muy posterior, Benegas (2000: 110) atribuye a Felipe González la iniciativa de ceder protagonismo al PNV en la negociación estatutaria. Por otra parte, en otro artículo del mismo diario, Benegas, en sintonía con el discurso peneuvista de ese mismo momento, afirmaba “que el más grave error que se podía cometer a partir del 25 de octubre, es dilatar la puesta en marcha de las competencias transferidas mediante el Estatuto a la Comunidad Autónoma Vasca” (*El País*, 24-10-1979 citado en Bilbao 1992: 50)

abandonando toda reivindicación en torno a la integración de Navarra en la CAV, un proceso que culminó con la creación en 1981 de una organización socialista completamente autónoma en esta última provincia, el Partido Socialista de Navarra (PSN).¹⁶ Otros aspectos fueron nuevos: la firma en julio de 1981 de los Pactos Autonómicos y la consiguiente adhesión del PSE-PSOE a la LOAPA abrieron distancias con el PNV en todo lo referente al modelo autonómico. Y, por fin, el fracasado golpe del 23 de febrero de 1981 contribuyó a endurecer las posiciones de los socialistas hacia la violencia, con objeto de despejar cualquier pretexto a una intervención militar que se anticipara a lo que era ya un más que presumible acceso al poder (Gillespie 1989: 358-359; Ross 1993: 57).

La formación del gobierno socialista en diciembre de 1982 acentuó algunas de estas tendencias. Para los socialistas, la preocupación de ser percibido como un “gobierno de orden” se convirtió en una obsesión que se tradujo en una sorprendente e inesperada sintonía con las Fuerzas de Seguridad del Estado. Cuando se constató además que la entrada del PSOE en el gobierno central no modificaba la presión ejercida por las acciones de ETA, la consecuencia fue un endurecimiento de la lucha antiterrorista que se manifestó en distintas vertientes como el plan de actuación para el País Vasco y Navarra, conocido como plan ZEN y puesto en marcha en 1983, una sustancial mejora de la colaboración con las autoridades francesas que desde septiembre de 1984 comenzaron a extraditar presos etarras a España y la aprobación en diciembre de ese mismo año de una polémica ley antiterrorista que prorrogaba la retención e incomunicación de los

¹⁶ Algunos socialistas veteranos, y en especial los que en mayor medida habían colaborado con el PNV en el exilio, como Juan Iglesias, antiguo miembro del Gobierno vasco en París y a la sazón presidente del PSE, se mostraron disconformes con esta evolución. Pero por lo demás la desvinculación de Navarra, tanto en el plano orgánico como en el reivindicativo, no encontró mayores resistencias. En mayo de 1981 el PSE propuso como solución al contencioso navarro una “tercera vía” consistente en la formación de un Consejo Vasco-Navarro, a través del cual ambos gobiernos pudieran consultarse y abordar problemas comunes o proyectos de cooperación.

detenidos hasta un total de diez días (Powell 2001: 381-390). Tanto el nacionalismo radical, como en ocasiones los mismos PNV y EE, emplearon este endurecimiento para alimentar una identificación del gobierno del PSOE con la imagen de un Estado represor, continuación de los gobiernos del tardofranquismo y de la UCD. Los GAL, que los medios nacionalistas identificaron desde el primer momento como un grupo con algún tipo de respaldo institucional, o las denuncias periódicas de torturas contribuyeron también a reforzar esta identificación entre el PSOE y un Estado represivo.

Sin embargo, la identificación del PSE-PSOE con símbolos y políticas habitualmente ligados con otros espacios políticos no fue sólo el resultado de su entrada en el gobierno central, sino también de circunstancias relacionadas con el mismo contexto vasco. La desaparición de la UCD empujó al PSE a intentar reunir el conjunto del voto no nacionalista de la CAV. “El voto útil de la derecha que no quiera ser gobernada por los nacionalistas debe ser para el PSOE”, llegaría a afirmar Benegas en abril de 1983 (*Deia*, 19-4-1983). Por supuesto, el aglutinante de ese voto no podía ser el socialismo, sino un antinacionalismo más beligerante, orientado no sólo contra el nacionalismo radical de HB, sino también contra el institucional del PNV y el Gobierno vasco. A decir verdad, especialmente durante la primera legislatura, el uso que estos dos últimos hicieron de su “mayoría ficticia” para imponer, sin el más mínimo consenso, sus políticas, proporcionó al PSE, como al resto de las formaciones parlamentarias, múltiples pretextos de ataque al PNV. Otras veces, el PSE, o al menos sectores representativos del mismo, parecían tan dispuestos como el mismo PNV a entrar en dialécticas confrontacionales, o incluso amenazas más o menos veladas, en torno a disputas que a veces habían sido lanzadas más desde el nacionalismo radical que desde el moderado. Existía además en el PSE una tradición antinacionalista visceral asentada en la margen izquierda del Gran Bilbao, origen del socialismo vasco, que aunque no había constituido el referente principal del PSE durante la transición seguía todavía viva en los primeros años ochenta. Esta tradición experimentó un renovado impulso en este

período, sirviendo como portavoz de la vertiente más antinacionalista del socialismo vasco. Personificada en la figura del secretario general de los socialistas vizcaínos, Ricardo García Damborenea, sería éste quien con mayor frecuencia protagonizaría los enfrentamientos con el PNV. En la mayor parte de los casos, los ataques de García Damborenea al PNV guardaban relación con cuestiones de orden público o de violencia política. El socialista vizcaíno acusó, por ejemplo, al *lehendakari* de ser el principal responsable de los enfrentamientos derivados de la denominada “guerra de las banderas” y, yendo algo más lejos, en distintas ocasiones responsabilizó al PNV, no ya de rentabilizar la violencia política de ETA-m, sino de estar detrás de ella.¹⁷

En lo que hace a la configuración interna de la CAV (es decir, el equilibrio institucional, competencial y presupuestario a fijar entre las Diputaciones y el Gobierno vasco), el PSE se encontraba desde el primer momento bastante alejado de la posición “foralista” oficial del PNV, y por contrapartida cercano a la “centralista” que defendía el *lehendakari*. La posición de los

¹⁷ Las invectivas de Damborenea contra el PNV fueron cumplidamente cubiertas por la prensa de este último partido. En un programa de radio en mayo de 1982, García Damborenea acusó al PNV de estar detrás de ETA: “El PNV puede acabar con ETA en 24 horas, sin necesidad de policías autónomas, guerras sucias o delaciones. Con la información y vínculos que posee no necesita medidas diplomáticas ni políticas. Le sobra con decir ‘basta’” (*Deia* 14-5-1982). Con posterioridad, en el contexto de la “guerra de las banderas”, García Damborenea llegó a hacer un llamamiento a la suspensión de la autonomía vasca: “Al gobierno vasco se le podría estar aplicando el precepto constitucional 155 previsto para cuando una Comunidad Autónoma no cumpla las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan” para a continuación responsabilizar al *lehendakari* del desorden público asociado a los enfrentamientos: “el Presidente del Gobierno Vasco es el que debe garantizar el cumplimiento de la ley, y el que debe velar, aunque no sea más que a nivel de ejemplo, de imagen, por que se respeten las normas constitucionales y los principios básicos de los españoles y parte de estos principios son los símbolos. Garaikotexea es el primero que no cumple” (*Deia* 2-8-1983). El antinacionalismo articulado por García Damborenea continuaría, aunque rebajado, en los primeros años de los gobiernos de coalición, pero se hizo crecientemente contradictorio con el cambio de estrategia del PSE, constituyendo uno de los factores que confluiría en la crisis del socialismo vasco a finales de los años ochenta.

socialistas no era nueva, y se había puesto ya claramente de manifiesto durante la transición. Durante la negociación constitucional, la idea de unos derechos que prevalecieran sobre una voluntad política contemporánea había resultado profundamente extraña al PSOE, que en consecuencia la había descartado como un principio legitimador válido del derecho a la autonomía. Posteriormente, en la elaboración del Estatuto el PSE había mantenido un punto de vista similar. Y si éste no había dado lugar a un mayor debate fue por la marginación que los socialistas se autoimpusieron y por los acuerdos alcanzados por PNV y UCD sobre la plasmación “foral” en el texto estatutario. A lo largo de la primera legislatura el PSE siguió manteniendo su punto de vista original y por lo tanto votó en contra de la LTH que se presentó finalmente en el Parlamento vasco y que, frente al proyecto inicial de Garaikoetxea, preservaba un amplio margen de acción político a las Diputaciones.¹⁸ Pero la aprobación de la LTH no puso fin a las diferencias entre Diputaciones y Gobierno Vasco. En el contexto de la igualdad parlamentaria entre gobierno y oposición que resultó de las elecciones autonómicas de 1984, el PSE-PSOE hizo de su posición en torno a la configuración interna de la CAV moneda de cambio con la que alcanzar compromisos con el PNV en otros ámbitos.

Efectivamente, al menos desde finales de 1983, el PSE comenzó a dar muestras de buscar un acercamiento al PNV, imprimiendo un giro estratégico a su trayectoria inmediatamente anterior. La sentencia del Tribunal Constitucional de 1983, anulando las disposiciones uniformadoras de la LOAPA, obligó al Comité Ejecutivo del PSOE a reconsiderar su política autonómica, orientada inicialmente a la equiparación competencial de las 17 comunidades autónomas (Powell 2001: 393). Esta relativa desorientación del ejecutivo socialista resultó en una mayor

¹⁸ Con motivo del referéndum de aprobación del Estatuto, Benegas se había referido a la foralidad vasca, “tan jaleada por sectores nacionalistas a lo largo de la historia”, como “provinciana, separatista y disgregadora de los llamados territorios históricos vascos” (Entrevista a Txiki Benegas en *El Correo Español/El Pueblo Vasco*: 20-10-1979, citado en Bilbao 1992: 49).

autonomía política de las organizaciones regionales del partido para buscar acuerdos con otras fuerzas políticas en el nivel subestatal. En diciembre de 1983, el PSE hizo una primera oferta de pacto electoral al PNV, que éste rechazó. Las elecciones autonómicas de 1984 y la resultante igualdad entre gobierno y oposición dejaron a Garaikotxea en una posición incómoda, agravada además por su creciente distancia con respecto al aparato del PNV en la disputa entre Gobierno y Diputaciones. Por otro lado, el proceso de transferencias a la CAV apenas había experimentado avances desde los gobiernos de la UCD, una situación de la que muchos nacionalistas del PNV y de EE culpaban no sólo al Gobierno central, sino también al mismo Garaikoetxea, al que acusaban de escasa capacidad negociadora. La conjunción de todos estos aspectos fue debidamente aprovechada por el PSE, que redobló la presión sobre el *lehendakari* para que encontrara una salida negociada a la gobernabilidad de la CAV.¹⁹ De hecho, en los últimos meses de 1984 tuvieron lugar contactos entre la dirección del PSE y el Gobierno de Garaikoetxea en los que, sin embargo, no se llegó a ningún acuerdo definitivo. La dimisión de Garaikoetxea, forzada por la Asamblea Nacional del PNV en diciembre de ese mismo

¹⁹ Benegas supo aprovechar la parálisis generalizada de la CAV durante los primeros meses de la segunda legislatura (1984-1986) para presionar a los peneuvistas hacia un entendimiento con el PSE. En una intervención en la Cámara vasca el 26 de septiembre de 1984, el secretario general de los socialistas vascos responsabilizaba a Garaikoetxea del bloqueo en el desarrollo estatutario con el ejemplo de otras comunidades históricas, y en particular Cataluña, en la que se había llegado a acuerdos y el ritmo de trasferencias era más rápido. En la misma intervención, Benegas vinculaba este fracaso a una supuesta propensión del *lehendakari* a una retórica nacionalista que reforzaba su inflexibilidad en la mesa negociadora: “Dése cuenta que por muchas soflamas que lance, no lo queda otro remedio que negociar, negociar y negociar”. EE empleaba en esta misma época argumentos muy similares contra el Gobierno vasco y, como veremos, los mismos encontraban también eco en algunos sectores del PNV. Benegas identificaba como segundo factor explicativo de la parálisis institucional la ausencia de liderazgo en el PNV: “Estamos en unas circunstancias en que lo grave y sorprendente es que no sabemos quién manda en este país, si usted, el EBB o las Diputaciones. Creemos que es una situación insostenible que tiene que resolver con la máxima urgencia” (*Deia* 27-9-1984).

año, interrumpió unas negociaciones que se reasumieron en enero del año siguiente ya bajo el nuevo Gobierno vasco de José Antonio Ardanza. Este segundo tramo de las negociaciones resultaría en la firma el 19 de diciembre de un Pacto de Legislatura apoyado en un documento al que se denominó “Bases para un acuerdo PNV-PSE”, desarrollado en siete puntos entre los que destacaban nuevas zonas de encuentro en torno al proceso de transferencias y en la lucha contra el terrorismo, así como el compromiso a una negociación sobre un modelo institucional definitivo para la configuración interna de la CAV; lo examinaremos con más detalle en este mismo capítulo, en la sección dedicada al desarrollo interno del PNV.

Sin embargo, el balance que los socialistas, tanto los del Gobierno español como los del mismo PSE, podían hacer al final de la segunda legislatura, en septiembre de 1986, era ambivalente. Sin duda, Ardanza inauguró un nuevo período en los procedimientos formales y no formales del Gobierno vasco. Por su parte, el PSE aceptó el procedimiento establecido en la LTH, que consolidaba un amplio margen de autonomía política para las Diputaciones, y terminó aprobando los acuerdos alcanzados en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas (CVFP), una institución creada por la LTH para acordar la contribución fiscal de las Diputaciones al Gobierno. Como veremos, esta aceptación desatascó el bloqueo institucional en el que la CAV se encontraba desde 1983. Los socialistas vascos siguieron manteniendo sus discrepancias sólo en lo relativo al procedimiento de elección a Juntas Forales, y reivindicaron la revisión de las leyes electorales aprobadas en el Parlamento vasco en 1983.

Pero en el ámbito de la violencia y de la política antiterrorista las discrepancias siguieron superando a las coincidencias. En 1985 la Cámara vasca aprobó con el apoyo del PNV una proposición no de ley contra la ley antiterrorista socialista de diciembre de 1984. Siguieron existiendo diferencias en lo que hace a las medidas represivas y coactivas, especialmente las relativas al despliegue de la Ertzaintza, su paulatina incorporación a la lucha antiterrorista y la consiguiente reivindicación de la retirada de las Fuerzas de

Seguridad del Estado. Por último, la continuidad de las acciones del GAL hasta 1987 siguió generando un clima de desconfianza entre peneuvistas y socialistas.

De otro lado, el PNV siguió viendo el problema de ETA en clave fundamentalmente política, y hasta el final de la legislatura tomó iniciativas que no contaban con el apoyo de su socio parlamentario, como las ya mencionadas conversaciones iniciadas con HB en mayo de 1986. Por lo demás, si bien es cierto que el Pacto de Legislatura mejoró las relaciones entre los gobiernos de Madrid y Vitoria, no ocurrió lo mismo con los dirigentes del PNV y el PSE, cuyas diferencias pusieron en riesgo la continuidad del pacto en más de una ocasión. El PSE no dejó de subrayar entonces los problemas que se derivaban de sostener a un Gobierno que con frecuencia mantenía un discurso claramente diferenciado del de su partido. La ruptura definitiva del PNV, el surgimiento de *Eusko Alkartasuna* (EA) en octubre de 1986 y los resultados de las elecciones autonómicas del 30 de noviembre crearían las condiciones para una aproximación sobre nuevas bases entre el PSE-PSOE y un PNV desprendido ya de sus sectores críticos.

Para el PSE, el despliegue de este prolongado giro estratégico que se inició en 1983 y se prolongaría hasta la formación del primer gobierno de coalición no se hizo sin convulsiones internas, relacionadas con el sector más antinacionalista del partido asentado en Vizcaya y encabezado por García Damborenea. Los primeros conflictos en este sentido habían empezado a manifestarse ya desde 1985 con la firma del Pacto de Legislatura. En el IV Congreso del PSE, celebrado a los pocos meses de este primer acuerdo con el Gobierno Ardanza, Txiki Benegas fue reelegido como secretario general del PSE por muy escaso margen frente a la candidatura de García Damborenea, que se negó a negociar una ejecutiva de consenso.²⁰ Las tensiones entre distintas

²⁰ Según *Deia* (15-5-1985), las diferencias, además de presentar un perfil territorial (por el que a un modelo vizcaíno de socialismo fuertemente vinculado a UGT se oponía un modelo guipuzcoano más socialdemócrata), guardaban también relación con los aspectos más candentes de la pacificación y de la normalización vascas, como la persistencia de casos de torturas o la legalización

sensibilidades socialistas continuaron en los años siguientes y se hicieron todavía más fuertes en el V Congreso del PSE de junio de 1988, en el que la prensa habló abiertamente de crisis y de un sector “oficial” representado por el nuevo secretario general, Ramón Jáuregui, y un sector “crítico” que todavía dominaba la ejecutiva vizcaína. La caída de García Damborenea, y la elección de un nuevo secretario general de los socialistas vizcaínos, Nicolás Redondo Terreros, en mayo del año siguiente, pondrían punto final, por el momento, a las crisis periódicas del PSE.

5.3.4. *Euzkadiko Ezkerra (EE)*

Entre las fuerzas políticas cuyo desarrollo y evolución alimentaron la articulación y consolidación de dos estrategias alternativas en el seno del PNV, y de este modo su crisis y escisión, probablemente ninguna tuvo tanta proyección sobre los peneuvistas como EE. En realidad, a lo largo de todo el período EE permaneció como una fuerza política menor y sólo en las elecciones fundacionales de 1977 y en las primeras elecciones autonómicas de 1980 consiguió alcanzar la posición de cuarto partido más votado, permaneciendo en el quinto puesto en el resto de las convocatorias. Su capacidad de influencia sobre el PNV radicó más en su proximidad a éste último en el espacio competitivo que en su tamaño. A diferencia de HB, y a pesar de su común origen en ETA, EE participó en las instituciones representativas de la CAV, desde donde, a pesar de su proximidad a los peneuvistas, desarrolló una actitud crecientemente crítica hacia el Gobierno vasco. Y, a diferencia de los socialistas, EE podía desarrollar dicha función desde la legitimidad compartida de su nacionalismo vasco. Sus críticas a la posición del PNV en los ámbitos de pacificación y normalización, así como en aspectos

de fuerzas políticas independentistas. Txiki Benegas fue elegido con el apoyo del 54,6 por ciento de los delegados frente al 42,3 por ciento de García Damborenea, que contó también con el apoyo de veteranos del socialismo vasco como Ramón Rubial y Nicolás Redondo.

relativos a la gobernabilidad de la CAV fueron definitivas en este sentido. De hecho, en algunos de estos aspectos los cambios de EE no hicieron sino preanunciar los del mismo PNV. De forma igualmente importante, y a pesar de su posición crecientemente beligerante hacia ETA y HB, EE mantuvo también posiciones fuertemente críticas hacia el PSOE, como en la LOAPA, y con posterioridad hacia la política antiterrorista del gobierno central. EE actuó también como un elemento de presión adicional, haciendo posible los pactos de final de la década de los ochenta.

La evolución de EE resulta especialmente sorprendente a la vista de sus orígenes. Como vimos en capítulos anteriores, EIA, germen inicial de la coalición EE formada en mismo año, había nacido asociada a ETA-pm, la escisión de 1974 que entendía que la lucha armada debía estar supeditada a una estrategia política. A diferencia de otras formaciones de la izquierda *abertzale*, EE había concurrido a las elecciones de 1977, en las que obtuvo un resultado modesto y un diputado por Guipúzcoa. En los dos años siguientes, desde EE se siguieron dos estrategias paralelas aunque crecientemente divergentes. Mientras desde el Congreso de los Diputados su representante Francisco Letamendía articulaba un discurso deslegitimador del proceso de cambio político que estaba teniendo lugar, desde el Senado y en el CGV Juan María Bandrés desplegaba una estrategia más conciliadora. El despliegue de EE en dos estrategias durante la transición fue similar al del mismo PNV, bien que en sentido contrario. Si el PNV, partiendo de una posición posibilista, desarrolló, sin abandonar del todo ésta última, un discurso más radical y nacionalista identitario, EE, partiendo de una posición radicalmente rupturista, fue desarrollando una estrategia más posibilista. No sorprende por ello que durante 1978 y 1979 ambos partidos se aproximaran en sus posiciones lo que se plasmó en el apoyo prestado por EE al PNV en el CGV y en su acercamiento a la interpretación que éste hacía de los “derechos históricos”.

EE todavía se mantuvo en sus posiciones más radicales durante el referéndum constitucional, en el que defendió un voto negativo; pero la posterior negociación estatutaria sirvió para

afianzar a su sector posibilista. A lo largo de 1979 sus figuras más radicales, como Letamendía, abandonaron la formación y se incorporaron a la recién formada HB. El I Congreso de EIA, de junio de 1979, en el que Mario Onaindía fue elegido secretario general, consolidó la apuesta estatutaria del partido. Este giro había sido perfectamente percibido por el electorado vasco para cuando se pusieron en marcha las instituciones de la CAV. Si en 1977 el electorado identificaba a EE como el miembro más extremo del sistema de partidos en el eje nacionalista, alejado del PNV por la misma distancia que separaba a éste de los partidos estatales, para 1980 la percepción de EE en ese mismo eje era mucho más cercana al PNV que a HB (Linz 1986: 331, 336).

Sin embargo en los primeros años de la década, EE siguió enfrentándose a problemas específicos y distintos a los del PNV. Un primer problema tenía que ver con su origen vinculado a ETA-pm que, aunque con menor intensidad que ETA-m, continuó llevando a cabo acciones terroristas. A finales de 1980, las tensiones inherentes a una estrategia que apoyaba la vía estatutaria al tiempo que seguía vinculada a la violencia política se hicieron más agudas cuando los “poli-milis” asesinaron a tres dirigentes de la UCD vasca, lo que fue condenado abiertamente por la dirección de EE. Además, con la puesta en marcha de las instituciones autonómicas el sector mayoritario de la dirección de la coalición se convenció de que la continuidad de la violencia, lejos de favorecer la aceleración del autogobierno, la entorpecía. Por último, la intentona golpista del 23 de febrero puso de manifiesto de forma definitiva que la continuidad de la violencia podía llevar a un proceso involutivo del proceso de cambio político en su conjunto, y desvinculó a EE de la lógica de “acción-represión-acción” característica de las acciones de ETA hasta ese momento. Sólo cuatro días después del fracasado golpe la dirección de EE conseguía comprometer a ETA-pm en un alto el fuego. En el año y medio siguiente, los mayores esfuerzos de la dirección de EE se orientaron a mediar entre el gobierno de UCD y la dirección de los “poli-milis” para alcanzar un acuerdo sobre las condiciones de reinserción de los integrantes de ETA-pm a cambio de su

autodisolución. El proceso se complicó cuando un sector de los “poli-milis” en desacuerdo con el abandono de la violencia política se escindió, dando lugar a “ETA-pm VIII Asamblea”. Ésta última continuaría operativa cuando el resto de la organización acordó finalmente su autodisolución, en septiembre de 1982.²¹ Para la dirección de EE, el conjunto de la operación, y su fracaso parcial por la escisión de los “octavos”, sirvió para ilustrar las dificultades intrínsecas de acabar con el terrorismo a través de la negociación, lo que con toda seguridad condicionó algunas de sus percepciones futuras con respecto a ETA-m. En todo caso, las amenazas al liderazgo de EE por parte de los “poli-milis” que continuaron en activo sirvieron para eliminar el vínculo de EE con la violencia política en las percepciones del electorado. Desde finales de 1982 los votantes que quisieran expresar su apoyo al terrorismo eran canalizados por HB y no por EE (Ross 1993: 123).

La finalización del giro iniciado en la transición coincidió con la transformación de la coalición en un partido unitario, consumada en el I Congreso de EE como partido celebrado en marzo de 1982. En éste se puso de manifiesto la existencia de un grupo disidente, “Nueva Izquierda” (NI), crítico con lo que consideraba un progresivo alejamiento de EE de sus señas de identidad nacionalistas. La corriente NI consiguió una representación minoritaria en la ejecutiva de EE, pero en los meses siguientes se fue distanciando todavía más de la línea oficial del partido. La participación de EE en las movilizaciones contra el asesinato del ingeniero Ryan por ETA y en torno al conflicto de Lemóniz, y la misma negociación de la disolución de ETA-pm, consumaron la ruptura y el abandono de NI del partido en diciembre de 1982 (Ross 1993: 133-136). Ya durante el I Congreso de EE la disidencia de NI había mostrado un perfil claramente territorial; y, tal como parecía inevitable en la política vasca, una vez consumada la escisión NI adquirió mayor rango en Navarra y Guipúzcoa, de modo similar a la escisión del mismo

²¹ Los últimos “poli-milis” se fusionaron finalmente con ETA-m en 1986.

PNV cuatro años más tarde.²² En 1983, NI confluía con algunos partidos residuales de la transición en la formación de una nueva fuerza política, AUZOLAN, que trató de articular un espacio entre EE y HB. AUZOLAN, sin embargo, no arraigó electoralmente y desaparecería de forma definitiva en 1986.

El impulso a la disolución de ETA-pm y el mismo proceso de escisión coincidieron en el tiempo con una nueva orientación estratégica por parte de EE. El reposicionamiento de los años anteriores había situado a EE, al menos en el eje nacionalista, en competición directa con el PNV. Con objeto de consolidarse como alternativa a éste, EE desplegaría en los años siguientes distintos objetivos estratégicos que a medio plazo se harían incompatibles entre sí. En primer lugar, EE se comprometió en mayor medida que ningún otra fuerza nacionalista vasca en evitar una involución del proceso de cambio político y en favorecer por tanto la consolidación democrática en el conjunto de España. Un segundo objetivo fue el de articular una labor de oposición eficiente al PNV, ofreciendo como alternativa un nacionalismo de izquierdas y criticando la ausencia de consenso impuesta a través de la “mayoría ficticia” de los peneuvistas. En relación con ello, EE intentó hasta 1984 construir un puente entre el PSE y HB para articular un bloque que aglutinara al conjunto de la izquierda vasca y que sirviera de alternativa de gobierno. Por último, frente al nacionalismo antisistema de HB y a la estrategia confrontacional del PNV, EE impulsó las dos estrategias anteriores sin perder por ello sus señas de identidad nacionalista.

El resultado fue una labor política ecléctica de tendencias contradictorias. Con anterioridad a la llegada del PSOE al gobierno central, EE apoyó todas las movilizaciones convocadas por el Gobierno vasco y el PNV contra la LOAPA en algunos momentos elevó el listón de tensión fijado por los mismos peneuvistas en

²² Los delegados de este I Congreso vinculados a NI eran casi mayoritarios en Navarra y estaban proporcionalmente sobrerrepresentados en Guipúzcoa (Ross 1993: 134).

torno a las implicaciones de la ley para el autogobierno vasco.²³ Por contrapartida, EE apoyó la primera investidura de González, lo que sin duda constituía un gesto de aproximación al PSOE que resultó efímero por la persistencia de éste último en el intento armonizador de la LOAPA.

En los años siguientes, EE continuó desarrollando estrategias de aproximación y oposición sucesiva a las tres principales fuerzas políticas vascas. Si por un lado condenaba a HB por su legitimación de la violencia y por su abstención institucional, por otro apoyaba las mociones de la coalición radical en los Ayuntamientos contra los acuerdos de extradición alcanzados con Francia y Bélgica en el verano de 1984; poco después, sin embargo, EE abandonaría todo intento de aproximación a HB.²⁴ Con respecto al PSOE, su apoyo inicial a la investidura de González contrastaba con la firme oposición a la política autonómica y antiterrorista de los socialistas. Y, por fin, con respecto al PNV el apoyo a sus movilizaciones contra la LOAPA se hizo compatible con una firme oposición a su labor institucional. A este último respecto la oposición de EE tuvo efectos contradictorios en la propia crisis de los peneuvistas. La posición de EE en relación a la configuración institucional de la CAV y en particular a la LTH era más cercana a la del Gobierno vasco que a la del EBB.²⁵ Tras la anulación de la LOAPA, sin

²³ En junio de 1981, EE llegó a solicitar la disolución del Parlamento vasco y la convocatoria anticipada de elecciones para clarificar las posiciones partidista a favor y en contra de la LOAPA (*El Correo Español* 16-6-1982, en Ross 1993: 139).

²⁴ Ross (1993: 142-143) sitúa la ruptura definitiva entre las dos formaciones en un gesto de carácter simbólico. Tras el asesinato del líder de HB, Santiago Brouard, en noviembre de 1984, se impidió el acceso de los líderes de EE al funeral, lo que condujo a una reflexión de éstos últimos sobre la inutilidad de tratar de mantener una vía de comunicación con ETA y su entorno político.

²⁵ En este sentido, la oposición de EE a unas Diputaciones fuertes se articulaba en un discurso similar, como veremos, al del mismo Garaikoetxea. EE se opuso al proyecto de la LTH finalmente aprobado en noviembre de 1983 con el argumento de que impedía el desarrollo de una "conciencia nacional" (Ross 1993: 151). EE defendía una interpretación de la doctrina de los "derechos

embargo, EE se unió al PSE-PSOE en la denuncia al Gobierno vasco por el fracaso del desarrollo estatutario, así como por la deslegitimación del Estatuto que venían ejerciendo algunos de sus portavoces desde el verano de 1984.²⁶ Como veremos más adelante, estas críticas encontraban eco en el seno del mismo PNV y contribuyeron a precipitar el cese de Garaikoetxea a finales de ese mismo año.

El ámbito en el que EE demostró una mayor proyección sobre el resto de las fuerzas políticas fue precisamente en el de la pacificación y normalización. Éste fue además el aspecto en el que EE experimentó una evolución más radical. Si en la primera mitad de los años ochenta EE había defendido que la pacificación pasaba por una negociación en la que se podían contemplar aspectos políticos, los asesinatos del comandante de la *Ertzaintza* Díaz Alcorcha en 1985 y de la ex activista etarra *Yoyes* en 1986 terminaron de convencer a la formación de la inutilidad de esa aproximación al problema de la violencia. Del mismo modo, si todavía en su II Congreso de 1985 EE había defendido la deseabilidad de un pacto de “normalización” que incluyera a todas las fuerzas políticas, tras las elecciones autonómicas de 1986 y bajo el liderazgo de su nuevo secretario general, Kepa Aulestia, EE se convenció de la imposibilidad de incluir en dicho pacto a HB. A lo largo de 1987, ya bajo el nuevo Gobierno de coalición PNV-PSE, EE actuó como uno de los principales promotores del Pacto de Ajuria Enea, en cuyo proceso de gestación presionó al PNV para desvincular en dicho pacto las reivindicaciones de

históricos” similar a la del mismo Garaikoetxea, aunque paralelamente se adhería a una interpretación más posibilista del Estatuto que la del *lehendakari*.

²⁶ En el otoño de 1984, meses antes de la destitución de Garaikoetxea, Onáindia, secretario general de EE, denunciaba la labor del Gobierno vasco en este sentido: “Aunque toda la culpa sea de Madrid, el Gobierno vasco ha fracasado como negociador; (...) estamos muy preocupados por la situación del país porque se está cayendo en el tremendo error de echar la culpa de los propios fracasos al Estatuto” (*Deia* 23-9-1984). Del mismo modo, EE criticaba al Gobierno vasco por su aproximación de “todo o nada” en la negociación del proceso de transferencias (*El Correo Español* 27-5-1983 citado en Ross 1993: 151).

autogobierno de las soluciones a la violencia política (Ross 1993: 162-170).²⁷ El cambio estratégico de EE en este sentido tuvo un efecto determinante no tanto en la génesis de la escisión misma como en la diferenciación de posicionamientos frente a la violencia por parte de PNV y EA tras la ruptura.²⁸

Cabe señalar, para finalizar, que todas las fuerzas políticas vascas compartieron con el PNV una cierta tendencia hacia la territorialización en los conflictos que incidieron en su desarrollo interno. La organización en Navarra de HB optó por la participación en el Parlamento Foral más de diez años antes de que la Mesa Nacional permitiera dicha participación en las Juntas Forales de las otras tres provincias; EE experimentó una escisión que, aunque no terminó de arraigar electoralmente, tuvo un mayor peso en Guipúzcoa y Navarra; la aproximación del PSE al PNV pudo efectuarse a pesar de la mayor resistencia de su organización vizcaína; y la recuperación del centro-derecha estatal desde principios de los noventa tuvo lugar a pesar de una escisión “foralista” en Álava que terminó articulando una nueva fuerza política, UA. Aunque sólo en este último caso las tendencias hacia la territorialización se consolidaron en escisiones estables, todos los partidos vascos experimentaron en mayor o menor medida una

²⁷ En octubre de 1987 la prensa reflejaba los principales puntos que de acuerdo con EE, debía recoger el Pacto “antiviolenca”: renegociación de las legislación antiterrorista, establecimiento de las condiciones de reinserción y desvinculación de las cuestiones de autogobierno y violencia (Ross 1993: 169). El Pacto de Ajuria Enea, firmado tres meses después, se fundamentaría de hecho en muchas de las propuestas adelantadas por EE.

²⁸ En una encuesta del CIS realizada a principios de 1988 sobre las posiciones de la opinión pública vasca ante la posibilidad del entablamiento de negociaciones con ETA se pedía a los encuestados que valoraran la actuación de las distintas instituciones y partidos en la lucha contra la violencia. A pesar de que en aquel momento la postura del PNV ya había cambiado y se acababa de firmar el pacto de Ajuria Enea, EE era la segunda institución (sólo por detrás del Gobierno vasco), y la primera fuerza política que conseguía la mejor valoración a este respecto, por delante del PNV (Llera 1994: 114), a pesar de la mucho mayor influencia social e institucional de éste último y, por supuesto, de EA. Esto da una idea de hasta qué punto los aspectos relacionados con la pacificación afectaron a la competición entre los tres partidos nacionalistas tras la ruptura del PNV.

tendencia hacia la territorialización de sus conflictos internos. Como en el caso del PNV, esa tendencia no era sino expresión de las significativas diferencias que cada una de estas organizaciones afrontaban en los cuatro territorios. Como veremos en seguida, el PNV, tanto por su mayor tamaño como por su ubicación central en el sistema de partidos, como por su propio modelo de organización territorial, se mostraría especialmente sensible hacia la provincialización del conflicto.

5.3.5. *El contexto parlamentario*

El contexto electoral de un sistema de partidos polarizado como el vasco presionaba al PNV, su principal actor político, en direcciones contrarias. Si por el flanco radical el PNV se enfrentaba a una coalición, HB, que lejos de estancarse siguió expansionándose a lo largo de la década, por el flanco moderado no podía ignorar la existencia de un electorado de centro-derecha que, gracias a la crisis de UCD, el PNV podía disputar a los dos partidos de ámbito estatal, el PSOE y CP.

Pero las disyuntivas estratégicas que se le presentaron al PNV en los primeros ochenta no provenían sólo de las tendencias contradictorias derivadas de su posición central en el sistema de partidos, sino también de los equilibrios parlamentarios necesarios para la gobernabilidad de la CAV. Durante la primera legislatura, la mayoría parlamentaria en Vitoria permitió a los peneuvistas seguir desplegando el doble rol que combinaba su función de oposición en dialéctica confrontacional a los Gobiernos centrales y su responsabilidad en el gobierno de las instituciones vascas. En la primera legislatura, el gobierno monocolor del PNV se fundamentó en todo momento en una mayoría "ficticia" que se derivaba de la abstención institucional de HB. En ocasiones las estrategias adoptadas por el resto de las formaciones parlamentarias obligaba al PNV a enfrentarse a la falta de una mayoría parlamentaria "real" y a buscar acuerdos con otras fuerzas políticas. Así ocurrió en marzo de 1983 cuando en el pleno que

debía aprobar las leyes electorales a las Juntas Forales el resto de las fuerzas parlamentarias impidió su aprobación. Estas situaciones tendieron a alimentar las contradicciones internas del PNV por dos razones. En primer lugar, porque ponía sobre el tapete la difícil cuestión de a quién correspondía el diseño de la estrategia política, y de forma específica la política de pactos. Y en segundo lugar porque distintas instituciones y niveles partidistas favorecían de hecho distintas orientaciones en la política de pactos. De hecho, como veremos, el EBB trató de resolver el boicot de marzo de 1983 con un pacto con Coalición Popular cuyos efectos colaterales incidieron de manera directa en la escisión de 1986.

El resultado de las segundas elecciones autonómicas de 1984 incrementó estas contradicciones internas de manera definitiva. Aunque el PNV aumentó su apoyo electoral y su representación parlamentaria, perdió su mayoría “ficticia” para alcanzar un empate institucional de 32 parlamentarios del Gobierno peneuvista frente a los 32 del conjunto de la oposición. A las dificultades de la ausencia de mayorías aritméticas se añadieron las creadas por la oposición, que en ocasiones pareció coordinada y orientada a enfrentar al PNV con sus propias contradicciones internas. Como veremos a continuación, la crisis interinstitucional que enfrentaba a Diputaciones y Gobierno vasco se prolongó cuando tras llegar ambos a un acuerdo presupuestario en octubre de 1984, no pudo ser aprobado en el Parlamento por la oposición del resto de los partidos. El nuevo contexto parlamentario inaugurado en 1984 incidió también en la acentuación de las disyuntivas y contradicciones internas que de manera directa incidieron en la ruptura del PNV y el surgimiento de EA.

5.4. Conclusiones

El propósito de este capítulo ha sido describir los principales desarrollos externos que, durante los primeros años ochenta, enmarcaron la escisión y el progresivo giro estratégico del PNV.

Entre los factores externos que hemos analizado a lo largo del capítulo cabe subrayar los siguientes. En primer lugar desde la aprobación del Estatuto de Guernica la posición de los Gobiernos centrales con respecto a la descentralización autonómica tendió a endurecerse. La LOAPA no fue sino la principal expresión de este cambio de orientación. Este desarrollo contradice la primera de las hipótesis de Kistchelt (1989) que vimos en el capítulo 1. Ésta proponía que la apertura de las instituciones democráticas a las demandas articuladas por el partido fortalecerá la orientación del partido en un sentido pragmático. Sin embargo, el caso del PNV parece subrayar lo contrario en la medida en la que, con respecto al período anterior, el cambio estratégico se gestó en una situación de menor receptividad de los Gobiernos centrales a las reivindicaciones del partido. Un segundo aspecto subrayable fue la continuidad de una alta movilización del *cleavage* nacionalista. Esta alta movilización nacionalista se manifestó, entre otros aspectos, en la evolución del voto del principal adversario nacionalista del partido, la coalición HB. El giro estratégico del PNV tuvo lugar en un ciclo ascendente del voto a la coalición *abertzale* que ocupaba el extremo del sistema político. Esto contradice la hipótesis principal del enfoque evolutivo, y la segunda de las hipótesis de Kitschelt, según la cual una alta movilización del *cleavage* nacionalista favorecerá la radicalización –o alternativamente el mantenimiento en parámetros radicales- del partido. De algún modo vinculada con ésta última, la evidencia con respecto a la tercera hipótesis de Kistchelt, en el sentido de que la mayor competitividad electoral del partido favorecerá las posiciones pragmáticas, es mixta. Si bien es verdad que, de 1980 a 1984, el PNV consiguió aumentar algo su apoyo electoral y que cualquier posibilidad de formar Gobierno quedó en manos de la formación, también lo es que en los primeros años ochenta EE, y sobre todo HB, consiguieron competir eficazmente con los peneuvistas por el voto nacionalista. En definitiva, por lo que se refiere a la movilización del *cleavage* nacionalista, el contexto mantuvo muchas de las características de la segunda mitad de los años setenta.

En otros aspectos, sin embargo, el contexto cambió, empujando al partido hacia posiciones más moderadas. A este respecto cabe destacar en primer lugar el hundimiento, más pronunciado en el País Vasco que en el resto de España, de las opciones de la derecha no nacionalista que abrió una nueva reserva de votos en la que el PNV compitió con el PSOE. En segundo lugar, desde 1984, el contexto parlamentario, con la pérdida de la mayoría ficticia que el partido había disfrutado hasta ese momento, situó al partido frente a un nuevo problema con respecto a la gobernabilidad de la CAV. En el siguiente capítulo profundizaremos sobre el modo en el que éste y otros dilemas de gobernabilidad condicionaron un realinamiento interno en torno a las opciones estratégicas abiertas al partido.

CAPÍTULO 6

RUPTURA Y CAMBIO DEL PNV (II). LOS DESARROLLOS Y LOS CONDICIONANTES INTERNOS

6.1. Introducción

El capítulo anterior ha descrito los condicionantes del contexto externo. Pero el cambio estratégico no estuvo condicionado sólo por presiones externas. Durante los años ochenta, los condicionantes externos profundizaron algunas de las disyuntivas estratégicas que habían resurgido con inesperada y tremenda fuerza en el seno del partido durante la transición, dando lugar a respuestas eclécticas por no decir que abiertamente contradictorias entre sí. En el desarrollo interno del PNV, la puesta en marcha de las instituciones de autogobierno fue además importante porque el mantenimiento paralelo de las dos vertientes estratégicas (la radical y la posibilista) se hizo crecientemente incompatible con la gobernabilidad de la CAV y la viabilidad de las instituciones autonómicas. En cierto sentido, las nuevas responsabilidades ejecutivas del PNV se manifestarían a medio plazo incompatibles con la bifurcación estratégica que el partido había manifestado durante la transición. Esta incompatibilidad se manifestaría en tres frentes, todos ellos vinculados a distintos niveles de la

governabilidad de las instituciones de autogobierno. Desde este punto de vista el acceso del PNV al Gobierno fue un factor clave en la determinación de un cambio estratégico del partido

El primer frente al que aludíamos fue el del desarrollo estatutario, condicionado fundamentalmente por las relaciones entre el PNV y el Gobierno vasco, por un lado, con los sucesivos Gobiernos centrales, por otro. Como vimos en el capítulo anterior, el inicio de la nueva década inauguró un endurecimiento de la posición negociadora de los sucesivos Gobiernos centrales. Hasta al menos 1984, el PNV y el Gobierno vasco persistieron en una estrategia de enfrentamiento con ocasión del proceso de transferencias. Desde bastante antes, sin embargo, la persistencia de esta estrategia de presión se enfrentó a la oposición de sectores del mismo PNV, partidarios de una aproximación más conciliatoria que comprometiera al partido con la estabilidad del conjunto de las nuevas instituciones democráticas, no sólo las vascas sino también las españolas. Esta aproximación crítica se hizo más firme desde 1984 y fue uno de los factores que condujeron a la destitución de Garaikoetxea.

El segundo frente implicaba el equilibrio entre Gobierno y oposición en el seno del Parlamento vasco. En la literatura sobre el desarrollo del sistema político vasco se suele ignorar el hecho de que *ninguno* de los tres gobiernos monocolors del PNV, ni los dos de Garaikoetxea ni el primero de Ardanza, contaron en momento alguno con una mayoría del propio grupo parlamentario peneuvista, lo que dejaba tanto al Gobierno vasco como al mismo PNV en una posición vulnerable. La abstención institucional de HB jugaba a favor del PNV en la medida en la que le proporcionaba “mayorías ficticias”. Sin embargo, ya en la primera legislatura se demostró que el acuerdo del resto de las formaciones parlamentarias podía poner en apuros la labor institucional del PNV (como ocurrió en marzo de 1983 cuando el boicot coordinado de todos los partidos de la oposición impidió la aprobación de la normativa electoral a Juntas Forales). Este primer bloqueo institucional estuvo en la génesis del primer pacto político entre el PNV y un partido de ámbito estatal, CP, desde 1977. El

pacto establecido entre Xavier Arzalluz, con el apoyo del EBB, por parte del PNV, y Herrero de Miñón, por CP, desbloqueó la aprobación de las leyes electorales. Pero los compromisos adquiridos por el EBB no fueron respaldados por algunos parlamentarios peneuvistas ni en la Cámara vasca ni en la del Parlamento Foral de Navarra, con el apoyo explícito de Garaikoetxea según revelan distintas fuentes. Ya en 1983 existía, pues, una clara competición intrapartidista entre la Ejecutiva y el Gobierno en el diseño de la estrategia global del partido. Algunas de las implicaciones de este primer fracaso se extenderían hasta 1984, cuando por segunda vez los parlamentarios del PNV en el Parlamento Foral navarro, con el apoyo de su Ejecutiva Regional o NBB, se negaron a abstenerse en la votación del candidato de la derecha (UPN-AP) como presidente de la Comunidad Foral. En esta ocasión, la negativa condujo a la disolución de la organización en Navarra en lo que constituyó el primer paso hacia la escisión de EA.¹

En cualquier caso, los problemas de gobernabilidad de la primera legislatura se complicarían considerablemente durante la segunda, tras las elecciones autonómicas de febrero de 1984. El PNV mejoró en casi tres puntos sus resultados electorales con respecto a las anteriores elecciones autonómicas (véase Tabla 5.2. a este respecto), pero empeoró su posición con respecto al resto de la oposición parlamentaria. Como consecuencia, la “mayoría

¹ Prácticamente todos los entrevistados coincidieron en señalar la disolución de organización del PNV en Navarra como el primer paso hacia la escisión. Excepcionalmente, algunos señalaron la crisis ormazista de 1978 en Vizcaya como el primer estadio hacia la ruptura. Como veremos, la propia EA, en la ponencia política de su I Congreso, aludía a los debates en torno a la Constitución como primer conflicto intrapartidista. Lo cierto es que la expulsión de los navarros engarzó con otros conflictos en el conjunto del PNV que la crisis ormazista no había generado. Éste fue además el momento en que los enfrentamientos hasta entonces protagonizados por el EBB y Garaikoetxea se perfilaron con una dimensión territorial, con las organizaciones regionales apoyando a cada una de las partes en conflicto.

ficticia” de 1980-84 se convirtió en un empate institucional gobierno-oposición (con 32 parlamentarios respectivamente) a partir de marzo de 1984, en el momento de constituirse el segundo Gobierno vasco. Los problemas de gobernabilidad derivados de este empate institucional se agravaron por su coincidencia con el conflicto sobre la configuración interna de la CAV que enfrentaba a las Diputaciones y al aparato del partido, por un lado, con el Gobierno vasco, por otro. Aunque habitualmente se hace de este último enfrentamiento el principal factor en la crisis que desembocó en la dimisión de Garaikoetxea, lo cierto es que las distintas perspectivas de salida a la estabilidad parlamentaria fueron *tan* o *más* importantes en el desarrollo de la crisis que los relativos a la configuración interna, como veremos más adelante. Desde 1984, existía ya en el seno del PNV un discurso crítico con la labor desempeñada por Gobierno vasco tanto en el primer frente de gobernabilidad, el desarrollo estatutario, como en el segundo, la propia estabilidad parlamentaria del gobierno. Del mismo modo, también para entonces comenzaba a apuntarse ya que sólo un pacto con el PSOE proporcionaría una salida única a ambos frentes de gobernabilidad.

El tercer frente de gobernabilidad era precisamente el relativo a la configuración interna de la CAV. Por añadidura, éste es el que con más frecuencia se ha vinculado a la crisis del nacionalismo moderado a mediados de los ochenta. Sin embargo, esta tercera dimensión no vino sino a complicar las dos anteriores y contribuyó a desdibujar la naturaleza de la crisis y de la escisión peneuvista. Ello se debió a que el conflicto presentaba en realidad dos vertientes. Una primera y más obvia tenía que ver con un simple reparto institucional de poder y capacidad financiera, y enfrentaba a las Diputaciones, todas ellas bajo control peneuvista, con el gobierno de Garaikoetxea. En una primera fase, esta vertiente se plasmó en los debates en torno a las sucesivas propuestas de Ley de Territorios Históricos (LTH) hasta su aprobación a finales de 1983, y posteriormente, en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas (CVFP), la institución creada por la LTH para acordar la contribución fiscal de las Diputaciones

al Gobierno Vasco. Como en virtud de los Concierdos las depositarias de la autonomía fiscal eran las Diputaciones y no el Gobierno, el desacuerdo podía bloquear no sólo la clarificación de ámbitos competenciales y el desarrollo institucional de la CAV, sino su mismo desarrollo presupuestario. Así ocurrió en 1983 cuando hubieron de prorrogarse los presupuestos del año anterior. En su segunda vertiente, el conflicto tenía una fuerte connotación doctrinal relacionada con interpretaciones divergentes de los “derechos históricos” que durante la transición el PNV había reestablecido como piedra angular de su ideología. Para Garaikoetxea y sectores afines, el sentido de los “derechos históricos” radicaba principalmente en su simbología en la medida en la que, en el discurso nacionalista, encarnaban la soberanía originaria.² Para las Diputaciones, y en particular para las de Álava y Vizcaya, sin embargo, el sentido de los “derechos históricos” estaba en su literalidad. Esto permitió que una vez forzada la dimisión del *lehendakari*, los sectores críticos del partido vinculados a Garaikoetxea presentaran la crisis como un conflicto que enfrentaba a partidarios y detractores de una modernización de la doctrina nacionalista, una pugna entre tradicionalistas y renovadores, lo que añadió elementos de confusión al posterior proceso de ruptura.

Las confusiones y las disputas en torno a los “derechos históricos” en la primera mitad de los años ochenta no reflejaban sino los distintos contenidos que el mismo PNV les había dado durante la transición. Desde 1977 la recuperación doctrinal de los “derechos históricos” había servido tanto para articular una reivindicación de la soberanía vasca que fundamentara un punto de encuentro con la izquierda *abertzale*, como para posibilitar la adhesión de la derecha vasca, y en particular de la alavesa, a un proyecto autonómico fundamentado en la continuidad de las

² Esta interpretación no era exclusiva de Garaikoetxea y de otros peneuvistas. Era también el sentido por el que en la parte final de la transición un sector de la izquierda *abertzale*, y en particular EE, había aceptado unirse a la reivindicación peneuvista de los “derechos históricos”.

instituciones provinciales tradicionales. Como ocurrió con otras vertientes de la estrategia peneuvista, con la puesta en marcha de las instituciones de autogobierno se hizo crecientemente incompatible el mantenimiento simultáneo de ambos significados. En este sentido, como comprobaremos más adelante, los conflictos en torno a las implicaciones de los “derechos históricos” y sus derivaciones para la configuración interna de la CAV guardaban un importante paralelismo con las otras dos disyuntivas estratégicas que acabamos de explicar. Sobre este tercer frente, sin embargo, conviene adelantar algunas conclusiones. En primer lugar, muy por encima de los dos frentes de conflicto anteriores, éste fue el que tuvo un mayor reflejo en los medios de comunicación y el que, por lo menos en su fase inicial, tendió a identificarse como principal razón de la crisis. La defensa de una configuración interna de la CAV que respetara el foralismo tradicional fue de hecho la versión oficial que se ofreció desde el EBB cuando a finales de 1984 quiso aumentar el control político sobre Garaikoetxea reinstaurando su sometimiento a la disciplina de partido. Pero la evidencia sugiere que en ocasiones el EBB instrumentalizó el “foralismo” para posibilitar el control sobre Garaikoetxea, y no al revés, lo que resulta definitivo para caracterizar la verdadera naturaleza de la crisis del partido.

Éstos fueron de forma resumida los tres frentes de gobernabilidad a los que se enfrentó el PNV en el período que va desde la puesta en marcha de las instituciones autonómicas en 1980 hasta la escisión de 1986. Con posterioridad, estos dilemas se trasladarían a las cúpulas dirigentes de los dos partidos resultantes de la ruptura y contribuyen a explicar las distintas estrategias adoptadas por PNV y EA desde 1987. La conjunción de estos tres frentes situaba al partido frente a dilemas en parte similares a los que ya se había enfrentado, pero en parte también distintos. A diferencia de períodos anteriores, desde 1984 los problemas de gobernabilidad situaban al PNV frente a soluciones inmediatas en las que no eran posibles fórmulas eclécticas que pospusieran los dilemas al futuro. Puesto que nunca antes se había constituido un Gobierno vasco, la principal analogía con etapas

anteriores estaba no tanto en el contenido concreto de estos dilemas estratégicos sino en sus potenciales salidas, en las que jugaba un papel clave las coaliciones y alianzas políticas del partido. Aquí reside sin duda el factor principal que en última instancia precipitó la ruptura.

A diferencia de períodos anteriores (en los que básicamente identificamos dos grupos, los pragmáticos/autonomistas frente a los radicales/independentistas), en el desarrollo y desenlace de la crisis peneuvista de los años ochenta es quizás más apropiado hablar de la articulación de tres grupos. Un primer grupo al que podríamos denominar como “autonomistas”, y que desde sus propios órganos de prensa articularon el discurso más crítico con la labor desempeñada por Garaikotxea. Desde el mismo año 1980 los “autonomistas” defendieron una aproximación pragmática a los problemas derivados del desarrollo del Estatuto y no excluían los acuerdos con otros partidos políticos, fueran o no nacionalistas. Un segundo grupo, al que podríamos denominar como los “ideólogos”, y en el que confluyeron sectores heterogéneos entre sí pero coincidentes en la defensa de soluciones radicales a los dos primeros problemas estratégicos que hemos planteado. Estas soluciones radicales podían abarcar desde un intento de forzar una renegociación maximalista del Estatuto hasta una redefinición del programa político del partido en el que se incluyera de forma expresa la reivindicación de la independencia. Los “ideólogos” compartían que cualquier solución excluía la posibilidad de pactos con partidos de ámbito estatal que pudieran contribuir a legitimar estas opciones, lo mismo en la CAV que en Navarra. Por último, los “ideólogos” terminaron identificándose con la idea de un gobierno fuerte frente a las Diputaciones. El tercer grupo, al que nos referiremos como los “pragmáticos”, podía compartir algunos de los presupuestos de los “ideólogos”, pero en virtud de los tres frentes de gobernabilidad que hemos expuesto terminaron supeditando los principios ideológicos a la *praxis* política moderada que demandaba el acuerdo con el PSOE. Con el tiempo, y especialmente desde 1984, los “pragmáticos” tendieron a identificarse con los “autonomistas”. Además, la alianza interna se

vio facilitada porque los enfoques “foralistas” que defendían unas Diputaciones con un margen competencial amplio frente al Gobierno tendieron a concentrarse entre los “autonomistas” y los “pragmáticos”.

Si tres eran los grupos partidistas, las opciones estratégicas que se le presentaron al PNV entre 1984 y 1987 fueron básicamente dos. En última instancia, el cambio estratégico iniciado a comienzos de 1985 mediante la firma del pacto de legislatura con el PSE-PSOE no fue posible sin una crisis organizativa. En la resolución estratégica el modelo organizativo que se había adoptado durante la transición fue clave por dos factores. Un primer factor estaba relacionado con las tradiciones institucionales del PNV y la consiguiente debilidad estructural de sus elites. Y un segundo factor aparecía vinculado al modelo de partido adoptado durante la transición, un modelo orientado a estrategias movilizadoras y a la atención preferencial de incentivos ideológicos e identitarios de sus bases, con objeto de emplearlas como mecanismo de presión de masas. Un modelo en definitiva más próximo a un partido de militantes, frente a otras posibles alternativas.

Por lo que se refiere al primer factor, la relevancia del modelo organizativo radicó de nuevo en lo que ya hemos subrayado en capítulos anteriores como las principales peculiaridades institucionales del PNV: la incompatibilidad entre cargos públicos y cargos internos, y la articulación territorial del partido. En ambos casos, el modelo organizativo abría una enorme incertidumbre sobre a quién correspondía el diseño y establecimiento de la estrategia global del partido. La definición estratégica vino antecedida por una fuerte pugna por el liderazgo. La relevancia mostrada por ambos rasgos tuvo un cierto sentido cronológico. En una primera fase, pero sobre todo a lo largo de 1984, las alternativas se fueron articulando en torno al EBB, por un lado, y al Gobierno vasco, y especialmente Garaikoetxea, por otro. Con la dimisión de este último forzada por la Asamblea Nacional a finales de 1984, Garaikoetxea articuló un sector “crítico” con un nítido perfil territorial, bien que la crisis había

mostrado ya una tendencia a la territorialización desde algún tiempo atrás. En atención a este sentido cronológico, examinaremos en dos fases el modo en el que el modelo organizativo tuvo un impacto sobre la estrategia: en un primer momento, analizaremos la pugna por el liderazgo entre la cúpula del partido y el Gobierno Vasco (6.2.), para en un segundo momento examinar la crisis en su perfil territorial (6.3.). Un tercer epígrafe que antecede a las conclusiones analiza las interacciones de las facciones ideológicas con los rasgos institucionales del partido (6.4).

Pero la disyuntiva estratégica fue también relevante para el modelo de partido en un segundo sentido. Y es que los “autonomistas” no sólo criticaron al Gobierno vasco por el modelo de relaciones con los gobiernos centrales, sino secundariamente al partido en su conjunto por las estrategias movilizadoras desarrolladas por sus dirigentes. Para el PNV que surgió de la escisión, la estrategia consociativa emprendida en 1984 exigió modificaciones tanto en su modelo decisional como en su modelo de relaciones con su propia base militante y el conjunto del entorno social. En este sentido las disputas intrapartidistas y la misma ruptura acabaron teniendo un impacto no sólo en distintas opciones a los problemas planteados por la gobernabilidad de las instituciones, sino también en el modelo de relaciones de las dos formaciones resultantes con su entorno social. Este último aspecto se examinará de forma secundaria a lo largo del proceso de escisión y de forma más explícita en el próximo capítulo, en el que se analizan las estrategias competitivas entre PNV y EA posteriores a la escisión.

6.2. La incompatibilidad de cargos: la pugna por el liderazgo entre el gobierno y el EBB

La combinación de la puesta en marcha de las instituciones autonómicas y la aplicación estricta de la incompatibilidad de cargos planteó problemas de definición estratégica mayores que en

cualquier otro momento anterior de la trayectoria peneuvista. Durante la transición, la esfera pública del partido, reducida casi exclusivamente a su sector parlamentario en la CAV, se había identificado en líneas generales con una aproximación más pragmática al proceso de cambio político. A ello contribuía no sólo su posición institucional sino también la procedencia de muchos de sus miembros de la dirección en la clandestinidad, de la que se guardaba una particular memoria sobre los errores cometidos durante la Segunda República. En última instancia, sin embargo, había primado el control político ejercido por el EBB y Garaikoetxea, en virtud del cual se articuló una fórmula de consenso entre esa aproximación más posibilista y las posiciones rupturistas defendidas desde algunas organizaciones regionales.

La puesta en marcha de la CAV cambió sustancialmente la naturaleza de los problemas de coordinación, al menos de cuatro formas distintas. En primer lugar, la esfera pública del partido creció exponencialmente. A los grupos parlamentarios de las Cortes se sumaron los del Parlamento vasco, los diputados generales y los junteros de las tres provincias, los alcaldes y concejales, y los miembros del partido en el gobierno vasco. Considerados globalmente, podían alcanzar una cifra cercana a los dos mil individuos.³ No obstante, este crecido y heterogéneo grupo no representó una tendencia específica cuando comenzó la escisión, sino que se repartió entre las dos facciones. La principal consecuencia en este sentido fue el vaciamiento de cuadros entre los cargos internos, lo que al final restó recursos al partido frente a Garaikoetxea. En segundo lugar, y en conexión con lo anterior, la articulación de opciones estratégicas distintas tuvo lugar en torno a la cúspide de ambas esferas: la ejecutiva nacional o EBB por lo que respecta a la esfera partidista; y el Gobierno vasco, y desde 1984, Garaikoetxea más que el gobierno en su conjunto, por lo que respecta a la esfera pública. Los niveles más bajos de ambas esferas fueron cortados transversalmente por el conflicto. En tercer

³ A la reunión convocada en julio de 1982 por Garaikoetxea para plantear un boicot de los cargos públicos a la LOAPA acudieron en torno a 1.400 cargos electos (*Deia* 1982: 24-7-1982).

lugar, la orientación estratégica tuvo un sentido contrario a la atribución tradicional de roles en la trayectoria anterior del PNV, con el EBB defendiendo una solución pragmática y consociacional, y Garaikoetxea la opción más radical y de efectos previsiblemente más desestabilizadores. Esta articulación de opciones fue, sin embargo, un largo proceso vinculado a las relaciones mutuas entre los tres grupos que hemos identificado con anterioridad, los “autonomistas”, los “pragmáticos” y los “ideólogos” y la examinaremos en tres períodos cronológicos. En cuarto lugar, la creación del Gobierno vasco representaba un reto institucional nuevo en una situación de normalidad democrática a la que la peculiaridad de la regla de las incompatibilidades nunca se había enfrentado.⁴ En comparación con el grupo parlamentario, el Gobierno vasco, y en particular su *lehendakari*, contaba con recursos mucho mayores frente a la Ejecutiva Nacional o EBB. En los cuatro epígrafes siguientes, examinaremos el impacto de las incompatibilidades en el desarrollo estratégico del PNV. Describiremos inicialmente los recursos respectivos con los que contaban el EBB y el gobierno con la puesta en marcha de las instituciones autonómicas. Y analizaremos después el desfase estratégico entre uno y otro en tres fases o períodos, a los que dedicaremos otros tantos epígrafes. El primero iría desde la aprobación del Estatuto de Guernica hasta los Pactos Autonómicos firmados por la UCD y el PSOE en julio de 1981. El segundo iría desde julio de 1981 hasta mediados de 1983, coincidiendo con la declaración de inconstitucionalidad de la LOAPA. Y el tercero se prolongaría desde entonces hasta la dimisión forzada de Garaikoetxea en 1984.

⁴ Por supuesto los Gobiernos de Aguirre y Leizaola constituían un precedente que aunque sirvió de referencia no era estrictamente comparable por las circunstancias extraordinarias de guerra civil y exilio en el que desempeñaron su labor. Por sólo mencionar la más obvia ninguno de los gobiernos presididos por estos dos peneuvistas fueron sometidos nunca a un control electoral.

6.2.1. *El EBB frente al Gobierno Vasco: recursos respectivos*

Desde mediados de 1983 hasta la destitución de Garaikoetxea a finales de 1984, el jefe del Gobierno vasco y la Ejecutiva nacional del partido se enfrentaron en una disputa por el control de la dirección política del PNV que finalmente terminaría con la derrota parcial del primero. Formalmente, tal y como vimos en capítulos anteriores, la dirección de la política partidista correspondía al aparato de partido, a la Asamblea Nacional y al EBB; pero el modelo organizativo del PNV estaba orientado a las funciones de oposición, es decir, a la reivindicación frente al poder central del establecimiento de un autogobierno vasco. La trayectoria del partido durante la transición había subrayado el éxito de la Ejecutiva o EBB en una situación de reivindicación al dictar la orientación política básica de la formación frente a su esfera pública, básicamente reducida al grupo parlamentario en las Cortes. Con la inauguración del Gobierno vasco, sin embargo, la esfera pública del partido y su organización central quedaron en situación más equilibrada.

Para empezar, la aplicación de las incompatibilidades de cargos tras la creación del Gobierno vasco generó un vacío de cuadros en el partido, que se trasladaron en bloque a ocupar cargos públicos en las instituciones. En la nueva situación, el control político ejercido desde el aparato se resintió, aumentando el margen de maniobra de los cargos públicos. Una situación de partida en la que coincidían tanto los líderes del PNV como los de EA:

una primera situación es que un partido que a partir del año 79 tiene tanto respaldo electoral vacía sus cuadros internos y los destina básicamente a puestos de responsabilidad, entonces con un esquema como el nuestro en el que había una rígida incompatibilidad entre cargos públicos y cargos internos del partido, eso quieras o no, no hay organización interna que resista tal vaciamiento sin que se resienta la coherencia, la compatibilidad de funcionamiento entre ambos modelos. (E-14)

Y luego, además, otra cosa, que toda la gente que había formulado la política dentro del partido, que había colaborado con órganos del

partido, toma el gobierno, de repente lo que el partido se queda es un vacío, es un local, es Arzalluz, cuatro más, y un consejero técnico que es Kepa Sodupe, es un local en el Edificio Granada en la Gran Vía. (E-6)

Además de generar un vaciamiento de cuadros, las incompatibilidades dificultaban también la profesionalización y la financiación del aparato. Un líder peneuvista evaluaba del siguiente modo el problema:

Una de las cosas que teníamos era todo el tema de las incompatibilidades, toda aquella situación que luego ya se fue modificando, que lo único que hacía [era] que el que estaba en el partido se pudiera dedicar al partido solamente de ocho a diez, mientras que los que estábamos en los cargos públicos, pues desarrollábamos nuestros cargos públicos aquí, pero nos sobraba tiempo para muchas otras cosas. (...) Es cuando se empieza a ver que, efectivamente, hay que modernizar el sistema, hay que darle a esas ejecutivas más poder, precisamente a las ejecutivas, para que no pase lo que nos había pasado, que era el gobierno el que tiraba del carro, sino que sean las ejecutivas las que tengan poder, y que sean ellas las que dirijan la política del partido. (E-9)

Ocurría además que, frente a los cargos institucionales, los mandatos de las ejecutivas eran más breves y limitados en el tiempo, aunque la única modificación estatutaria con anterioridad a la escisión se orientó precisamente a corregir este aspecto.⁵

Estatutariamente el control político estaba en manos de las ejecutivas, pero las nuevas instituciones de autogobierno otorgaban un plus carismático a quienes las ostentaban, y muy especialmente a Garaikoetxea, frente a los cargos internos del partido.⁶ Como veremos, en distintas ocasiones, pero muy

⁵ En noviembre de 1983 la Asamblea Nacional del PNV eliminaba el límite de dos mandatos consecutivos bianuales para los cargos internos, permitiendo que éstos pudieran ser reelegidos con carácter indefinido.

⁶ El desequilibrio entre Ejecutiva y Gobierno en términos de liderazgo queda manifiesto tanto en el testimonio de los afiliados que con

especialmente en diciembre de 1983, cuando por primera vez el EBB y la Asamblea Nacional trataron de recuperar el control político sobre el *lehendakari*, Garaikoetxea emplería esta mayor proyección pública en su provecho. Y mientras Garaikoetxea mantuvo el control sobre la formación del Gobierno, éste gozó de una mayor coherencia y cohesión interna que la Ejecutiva Nacional del partido, sometida a las presiones contrapuestas que se derivaban de su propio proceso de elección, y en especial a las presiones procedentes de las organizaciones territoriales. (Sobre este aspecto nos detendremos en el epígrafe sobre la territorialización del conflicto.) El control del EBB sobre Garaikoetxea estuvo así condicionado a pugnas territoriales entre organizaciones regionales afines y contrarias al *lehendakari*, que abrieron fisuras intrapartidistas que condujeron directamente a la escisión. En este sentido, la recuperación del control político por parte del aparato vino precedida de una centralización territorial previa de efectos traumáticos en la vida interna del partido.

Sin embargo, el EBB también contaba con ventajas respecto al *lehendakari*. En primer lugar, la legitimidad estatutaria favorecía a la Ejecutiva. Los estatutos del PNV reconocían a la Asamblea Nacional como máximo órgano de decisión del partido, y al EBB como principal institución decisoria entre Asambleas. En segundo lugar, y a pesar de la mayor proyección pública de la que pudiera disfrutar Garaikoetxea, el contexto institucional general, y en particular el sistema electoral, favorecía al conjunto de las cúpulas partidistas y por tanto también a la del PNV. Hasta la reforma

posterioridad pasaron a formar parte de EA: “Si volvemos a comienzo de los años ochenta, aquí todo el liderazgo era para Garaikoetxea, y Arzalluz pues participaba, intervenía, pero estaba en un papel más reducido”(J.P.); también en el de quines permanecieron en el PNV: “[Garaikoetxea] era un hombre capaz, populista, que tenía una imagen buenísima y que se quiso prevaler de esa imagen para mandar no sólo en el Gobierno sino también en el partido. Él era una especie de Felipe González y nuestro modelo de partido no pasaba por ahí y no estábamos dispuestos a darle un cheque en blanco para que hiciera lo que era su antojo. No.” (E-9)

estatutaria de 1987 el control de las listas a cargos públicos permaneció en manos de las organizaciones regionales del partido, pero en la medida en la que la designación de Álava y Vizcaya, contrarias a Garaikoetxea, superaba a la de Guipúzcoa y Navarra, afines a éste, la confección de candidaturas a cargos públicos favoreció más al EBB que al *lehendakari*.⁷ Por último, Garaikoetxea, y con posterioridad a su forzada dimisión el conjunto del sector “crítico” del partido, podían rivalizar con la línea “oficial” de cara a la opinión pública, pero en la batalla interna el EBB contó siempre con la supeditación de la prensa partidista al control de la Ejecutiva, más todavía en los órganos de prensa dirigidos a la afiliación peneuvista que en *Deia*, orientada a los simpatizantes nacionalistas en general. Como se verá, *Muga*, una revista cultural vinculada al PNV que comenzó a publicarse en 1979, articularía un fuerte discurso crítico frente al Gobierno desde mucho antes de que los conflictos de éste con el EBB se hicieran públicos, mientras que *Euzkadi*, el boletín oficial peneuvista, sirvió más como correa de transmisión del EBB que del Gobierno vasco.⁸

⁷ Esto era puesto de relieve por uno de los escindidos: “El problema se plantea en que en un sistema de listas cerradas como el que vivimos, (...) pues al final el partido tiene mecanismos por el sistema de mayorías para controlar la labor del Gobierno” (E-5).

⁸ En los meses previos a su cese como *lehendakari*, y con motivo de una polémica entre el *vicelehendakari* Mario Fernández y la revista *Euzkadi*, Garaikoetxea admitía públicamente el empleo que la Ejecutiva hacía de la prensa del partido contra el Gobierno: “La información de la revista *Euzkadi* en torno al origen y gestación de la LTH en el seno del Gobierno es absolutamente falsa y, consiguientemente, las puntualizaciones, hechas por el vicepresidente al respecto, perfectamente comprensibles. (...) No es mi intención salir al paso de todas las tergiversaciones o ataques frontales o velados que el Gobierno vasco y su lehendakari puedan recibir de *Euzkadi* o de otros medios similares, pero en modo alguno puedo admitir que se dé una versión falsa de actos propios del Gobierno” (*Deia* 7-10-1084).

6.2.2. Los inicios del proceso autonómico: la articulación del discurso “autonomista” en el contexto de una estrategia confrontacional

El arranque institucional de la CAV se inició de hecho con una reactivación de la confrontación y el aislamiento político que habían caracterizado la estrategia del PNV desde finales de 1977 hasta la aprobación del Estatuto en octubre de 1979. Aunque todavía no se pondrían de manifiesto la descoordinación entre ejecutiva y gobierno que tendría lugar en fases posteriores, comenzó a articularse un discurso muy crítico con la labor desempeñada por el gobierno de Garaikoetxea. Un discurso que además, y de forma reveladora, vinculaba de forma directa la labor del gobierno con las tradiciones del flanco radical del PNV, la de los “aberrianos” en los años veinte, o “Jagi-Jagi” en los años treinta. Este discurso anunciaba una rearticulación de los “autonomistas”, que en los últimos años de la transición habían mantenido un perfil muy bajo en el seno del partido. Estos “autonomistas” serían todavía más relevantes a partir de 1983, contribuyendo a dar un contenido ideológico al cambio de estrategia iniciado poco después. Las bases de ese discurso, sin embargo, se habían hecho ya patentes en las negociaciones entre el primer gobierno vasco y los últimos gobiernos de la UCD.

En esta primera fase, no hubo todavía muestras de disidencias importantes entre ejecutivo y partido, una situación que se vio facilitada por el hecho de que ambos siguieron encabezados por Garaikoetxea.⁹ De este modo, cuando a las pocas semanas de la aprobación del Estatuto, en enero de 1980, el PNV anunció que su grupo parlamentario abandonaba las Cortes y que sus representantes en el CGV suspendían sus actividades, la decisión fue respaldada tanto por el EBB como por la misma presidencia del CGV. El boicot a las Cortes (que el PNV justificaba por el ritmo del proceso de transferencias, por las distintas leyes de base

⁹ Efectivamente, la Asamblea Nacional del PNV permitió el acceso de Garaikoetxea a la presidencia del CGV sin necesidad de que éste abandonara el EBB.

en aquel momento en trámite parlamentario y por la falta de acuerdo en torno al restablecimiento de los Conciertos) se prolongó hasta septiembre de 1980; los peneuvistas reanudaban así la práctica de tensar el ambiente político con objeto de obtener réditos en la negociación política. Una singularidad de esta fase de la negociación del proceso de transferencias fue precisamente la competición con la negociación que los nacionalistas catalanes estaban desarrollando paralelamente, un referente que de hecho fue empleado por los “autonomistas” en sus críticas.¹⁰

En marzo de 1980, y en aplicación de las incompatibilidades, la ejecutiva nacional sufría una nueva renovación cuyo aspecto más subrayable fue precisamente la sustitución de Garaikoetxea por Arzalluz como presidente del EBB. Esta renovación inauguraba además la nueva situación institucional por la que Garaikoetxea, en virtud de su posición como *lehendakari*, quedaba eximido de la disciplina de partido. Al mismo tiempo, el nuevo EBB mantuvo el boicot institucional a las Cortes que se había iniciado en enero. El nuevo EBB se enfrentaba además a una situación de incertidumbre tras la fuerte crisis del partido en Vizcaya, cuyos últimos coletazos se manifestaron todavía en 1980. Pero sólo de forma esporádica Arzalluz hizo alguna manifestación que pudiera implicar un desacuerdo con el modo en el que se estaba conduciendo la negociación del desarrollo estatutario desde el Gobierno vasco.

Desde el mismo 1980 comenzó un reforzamiento del discurso autonomista en algunos sectores del PNV. El fenómeno sería

¹⁰ Efectivamente, el Gobierno Vasco temía que el encauzamiento de la negociación por parte de los nacionalistas catalanes pudiera rebajar los techos competenciales, lo que generó conflictos entre ambos nacionalismos. Los nacionalistas catalanes conseguirían de hecho un acuerdo en torno a un primer paquete de transferencias en septiembre de 1980. En éste se incluía el traspaso de los servicios del INSALUD, que en cambio la CAV no conseguiría hasta 1988. Hay que subrayar sin embargo que la negociación vasca se veía complicada por la cuestión de los Conciertos. Para un recorrido por esta primera fase de la negociación puede consultarse Bilbao (1992: 81-103)

particularmente patente en nuevos órganos de prensa como *Muga*, una revista vinculada al PNV, que oficialmente era de naturaleza cultural, pero en cuyos editoriales casi siempre existía un contenido político. *Muga* estaba dirigida por Federico Zabala, senador peneuvista en las dos primeras legislaturas y en la mayor parte de los casos, los colaboradores y editorialistas de esta revista eran o bien próximos al peneuvismo o miembros del partido, como Koldo Mitxelena, un destacado miembro del nacionalismo cultural; o Joseba Arregui, que figuraba en el consejo editorial de la revista y que fue miembro tanto del segundo gobierno de Garaikoetxea como del segundo gobierno de Ardanza, además de presidente de la ejecutiva guipuzcoana o GBB tras la escisión, y por tanto en una posición clave en todo el largo proceso de ruptura. Desde *Muga* se articuló un duro discurso contra los gobiernos de Garaikoetxea; un discurso que se endurecería con posterioridad a la anulación de la LOAPA, pero que ya estaba consolidada en sus líneas básicas en este primer período. *Muga* era un reflejo de las tensiones generadas en el seno del PNV y con la puesta en marcha del Estatuto por la continuidad de una práctica política que hundía sus raíces en el período anterior de la transición.

En estos primeros años, sin duda, el editorial más duro lanzado desde *Muga* fue el titulado “A modo de reflexión” publicado en otoño de 1980. A continuación lo reproducimos de forma casi íntegra por su significación en distintos sentidos. En primer lugar, vinculaba la estrategia política del recién estrenado *lehendakari* a la continuidad de la crisis ormazista de Vizcaya, al tiempo que proponía como modelo alternativo el nacionalismo catalán y su compromiso con la gobernabilidad del Estado.

Si bien las elecciones posteriormente efectuadas parecieron zanjar definitivamente los graves problemas internos sufridos por el Partido Nacionalista Vasco en el transcurso de los pasados meses, no es fácil deducir que las causas que fundamentalmente las motivaron hayan llegado a desaparecer. Y es que vemos subsistir, junto a una indudable y repetidas veces demostrada voluntad de llegar a los objetivos fijados por la vía del pacto y la negociación, la persistencia

de actitudes primitivas -sumamente respetables, sin duda- ante la respuesta que la política vasca ha de adoptar con respecto a los frecuentes desplantes, manipulaciones, engaños y vejaciones a los que tan acostumbrados nos tienen los Gobiernos de Madrid.

Esta reflexión es hoy más primordial que nunca, ya que, desgraciadamente, hemos sido testigos de algo que difícilmente nadie podrá negar, como es la recuperación de la iniciativa en lo tocante a la política de nacionalidades por los dirigentes catalanes, recuperación doblemente preocupante si se tiene en cuenta que el Estatuto de Gernika fue elaborado con anterioridad –un hecho sin precedentes- y se recuerda que las negociaciones de las comisiones de transferencias finalizaron con un fracaso. Al mismo tiempo, todos podíamos leer exultantes manifestaciones de alegría del señor Jordi Pujol con respecto a las transferencias de Madrid; uno no podía menos de preguntarse quién de entre ellos –vasco o catalán- era el que seguía sin perder la perspectiva, y quién, por el contrario, andaba equivocado en su proceder. El pacto posterior entre UCD y minoría catalana nos volvió a plantear las mismas preguntas. Y como no hemos perdido el juicio como para suponer que el señor Jordi Pujol ha dejado de ser nacionalista catalán o que el señor Carlos Garaicoechea se ha pasado a las filas del yagi-yagismo histórico, el lector inteligente convendrá con nosotros en que la respuesta no deja de tener sus muchas dificultades (“A modo de reflexión”. *Muga*; Septiembre 1980; nº 9: 2-3)

Más adelante se constataba la recuperación de la dualidad estratégica del PNV durante la transición, y se reivindicaba el capital político acumulado en el período republicano y bajo la clandestinidad:

Porque lo cierto es que en el nacionalismo vasco identificado con las siglas y procederes del Partido Nacionalista Vasco persiste aún una dualidad que tiene raíces históricas, psicológicas y políticas muy profundas, dualidad que giraría en torno a un recelo de tipo moral con respecto a la política, entendida como la vía para alcanzar lo posible por el medio del pacto y la negociación. Comprobamos la constante tentación a adoptar actitudes cercanas al viejo “echarse al monte” de los carlistas, así como se advierte con frecuencia una cierta mala conciencia ante los que han optado por semejante

proceder. Sobran siglas y personas, y reconocemos que resultaría difícil delimitar con exactitud la magnitud de esa mala conciencia y de esa tentación. Pero no se nos podrá negar que existe, y que sus consecuencias pesan con más frecuencia de las que debieran.

Esta perenne dualidad (...) hunde sus raíces en el nacimiento del Partido Nacionalista Vasco. Y sin embargo, indudablemente cierto es también que la dinámica de su historia le hizo, desde muy pronto, decantarse rápidamente por un lado, por un tipo de actuación que no era otro que el del pacto y la negociación. Se inicia con el propio Sabino Arana, y no en 1902 sino en 1898 y tendría su campeón más tarde en Aguirre, ya desde el fracaso del Estatuto de Estella en 1931 y con su posterior acuerdo con la izquierda, tanto republicana como con el PSOE y el PCE. Fruto de esta política fue el Estatuto de 1936 y consiguientemente, el Gobierno vasco. (...) Bien o mal, con errores o aciertos, la línea fundamental seguida en la etapa de la clandestinidad no fue otra, y es hora de comprender que difícilmente podría encaminar por otra senda a su partido un hombre que tuvo en su mano a tantos batallones y que, sin embargo, conoció la derrota, como era el caso de Juan Ajuriaguerra. ("A modo de reflexión". *Muga*; Septiembre 1980; n° 9: 2-3).

Por otro lado, la persistencia de ETA y la irrupción de HB, no constituían un motivo para alimentar la dualidad estratégica del PNV sino, por el contrario, para terminar con ella:

Y es nuevamente hoy cuando palpamos asombrados de que la dualidad existe, de que corroe y de que aunque no fuera más, hace aún perder tiempo. Hemos de tratarlo por tanto. Hemos de llamar la atención y todavía más si se tiene en cuenta la existencia de un Gobierno en Madrid que pretende constantemente arrinconar al nacionalismo y pactar con sectores más afectos, así como desde el momento en que podemos observar el enorme empuje que a lo largo de estos tres años ha adquirido una organización que se ha distinguido en tratar de imponer por las armas lo que no ha podido por el referendo popular mayoritario.

En un movimiento como el nacionalista vasco, en el que con frecuencia se admiran más los martillazos que los clavos que se logran meter, no tiene nada de particular que se confunda la política

con el patetismo y es HB en este oficio quién está demostrando ser maestro, así como en el arte de la manipulación. (...) Es preciso tomar conciencia definitiva de que entre unos y otros hay menos lazos de los que en principio se podría suponer, y no por un problema del medio a emplear, sino porque los logros de unos supondrían el final definitivo de los otros. (...) No todos queremos lo mismo, y no porque haya pretendidas diferencias en el campo “social”, ni por pretender defender un modelo económico particular, sino porque su objetivo pasa por la negación de la voluntad libremente expresada de los demás. No hay por tanto tal complementariedad, ni van a ceder alegremente los posibles logros que sus armas pretenden alcanzar. (“A modo de reflexión”. *Muga*; Septiembre 1980; nº 9: 2-3).

La parte final no sólo emplazaba al Gobierno vasco a un cambio en el planteamiento de sus relaciones con el Gobierno central sino que cuestionaba la percepción misma de la política que había venido sosteniendo en su trayectoria reciente el PNV:

Nuestro problema es sumamente difícil y se ha hecho mucho, pero hay que hacer aún mucho más. Y para ello es primordial poner la política en su lugar, en el lugar que le corresponde y desacralizar lo que no es sino una actividad humana más, a la que el hombre se enfrenta con la misma actitud que adopta cuando trata de salvar su interés personal. Y nada más. Sepamos situar nuestro país en las condiciones reales en las que se encuentra y en las circunstancias de todo orden en las que vive. Plantear una política en base a las necesidades a las que obliga a un planteamiento doctrinal falso supone meter al País en un callejón sin salida. (...) El Gobierno vasco debe saber que no se le va a juzgar sobre el número de ocasiones que ha respondido con dignidad a las vejaciones del Gobierno de Madrid, sino sobre los logros que obtuvo al final de su mandato. (“A modo de reflexión”. *Muga*; Septiembre 1980; nº 9: 2-3).

“A modo de reflexión” no fue el único, aunque quizás sí el más duro, de los editoriales que se escribieron desde *Muga* en este primer período. A lo largo de 1980 y 1981, iniciados ya incluso los debates sobre la LOAPA, la línea editorial de *Muga* siguió en

parámetros similares aunque con un discurso más suavizado. En otro editorial titulado “Nacionalismo vasco, hoy” de marzo de 1981 se proponía como tarea pendiente la apertura de un debate en el seno del nacionalismo vasco que abordara el vínculo existente entre la consolidación de la autonomía en el País Vasco con la consolidación de la democracia en el conjunto de España:

en el País Vasco y en lo tocante al nacionalismo (...) la ausencia de una vida democrática y las fuertes tensiones a que ha sido sometida la sociedad vasca durante estos últimos años ha hecho imposible la celebración de un debate en el seno del nacionalismo vasco, debate que nos parece más urgente que nunca de cara a la estabilidad democrática y la consolidación de la autonomía en nuestro país. (“Nacionalismo vasco hoy” *Muga* Marzo 1981; nº 14: 2-3)

Este editorial realizaba un análisis crítico de la trayectoria reciente del nacionalismo sobre distintos aspectos, entre los que destacaba de forma importante el modelo de relación que el partido había establecido con la sociedad vasca. No se trataba sólo, por tanto, de un cambio estratégico, sino de un replanteamiento, incluyendo consideraciones electorales, del modelo de partido. En este sentido, otro editorial señalaba:

Acostumbrados a no disponer de poderes de decisión y dotados de una legendaria capacidad de luchar a la contra (...) ahora nos damos cuenta –y esta es la gran duda– de que el poder de decisión del que ahora disponemos no da seguridad alguna. (...) El pueblo vasco no se puede permitir hoy día, proyectar su futuro sin actualizar su pensamiento y su comportamiento político. La autonomía no puede seguir definiéndose como una función negativa, ni vivir permanentemente de la tensión de Madrid, aunque en ocasiones sea inevitable, y no precisamente a iniciativa de los representantes vascos. En cualquier caso, y lo hemos dicho en otras ocasiones es más necesario que nunca ampliar la gama de contenidos movilizados. El nacionalismo vasco no puede ser un oponerse a algo, sino que hay que buscarle una formulación positiva, centrada en un proyecto de vida en común que sea algo más que el simple sentimiento emocional de pertenencia al heroísmo resistente.

(“Además de oponernos, ¿qué más sabemos hacer?” *Muga*; Junio 1981, nº 17: 2-3)

Sobre lo que se insistía todavía en otro artículo del mismo número:

Es preciso indicar que junto a las denuncias de los retrasos en las transferencias y de las constantes mezquindades a la hora de asumir el Estado de las autonomías por parte de Madrid, nos gustaría escuchar con más frecuencia en boca de nuestros dirigentes que este país goza ya de una vertebración y de una capacidad de autogobierno que será difícil de hallar precedentes a lo largo de su historia –si ésta no se mitifica, claro. (...) La normalización de la sociedad vasca no depende única y exclusivamente del ritmo y de la cantidad de las transferencias; depende también, y fundamentalmente, de nosotros, los propios vascos. (...) Los movimientos políticos que pretendan llevar futuro en sus programas deberían, en consecuencia, ampliar la gama de contenidos movilizados, sin quedar atrapados por el único tema de la confrontación con Madrid. (“¿Miedo a la libertad?” en *Muga*; junio 1981 nº 17: 2-3)

El acceso al gobierno era considerado un factor determinante en este sentido:

Euzkadi es la patria de los vascos, afirmó Sabino, pero el nacionalismo de la etapa republicana asumió ya sin ambages que Euzkadi es la patria de todos los vascos y, lo que es más, actuó en consecuencia. Hoy por el contrario vemos peligrar esa actitud. (...) El nacionalismo vasco está hoy en el poder, en condiciones que difieren sustancialmente de las existentes en la breve etapa republicana. (...) Para bien o para mal todo esto es -repetimos- sustancialmente nuevo, y son precisas dosis ingentes de imaginación y valentía, así como la convicción de estar en el poder y no en la oposición, con sus ventajas y sus inconvenientes. El interés nacional debe primar sobre el de partido, y no sólo por consideraciones electorales, sino porque el nacional es el formado por el interés del conjunto de los ciudadanos vascos. Esto es importante, no vaya a resultar que estén excesivamente presentes sectores que, por mucha influencia que puedan tener en el poder, no sean sino marcadamente

minoritarios –cuando no contradictorios- en relación a la gran mayoría de los ciudadanos de nuestro país. .(“Nacionalismo vasco hoy” *Muga* Marzo 1981; nº 14: 2-3)

Pero quizás lo más interesante es el modo en el que el editorial llamaba a una reconsideración de la estrategia por razones eminentemente pragmáticas, y no tanto ideológicas, en el plano del autogobierno:

España, aunque para muchos suponga un tema delicado, es también un inaplazable tema de debate. No la España que se nos ha impuesto, sino la España real, la España de todos y no la de unos cuantos, la España en definitiva que en ocasiones no se quiere ver o no conviene ver. Esto es urgente: si en España no hay democracia, en Euzkadi no habrá autonomía: existen, por tanto, intereses comunes. Las consecuencias saltan a la vista: es necesaria una visión y un compromiso de Estado, si es que nos dejan –que esa es otra-, y aunque tan sólo sea para evitar los peligros que para la democracia supone hoy la “injerencia” vasca. .(“Nacionalismo vasco hoy” *Muga* Marzo 1981; nº 14: 2-3)

Empleando de nuevo el referente catalán y en el contexto de la debilidad de los últimos gobiernos de la UCD envueltos en la profunda crisis que sufría este último partido, las críticas se tradujeron en ocasiones en propuestas de apoyo a los gobiernos centristas:

La política nacionalista no tiene más remedio que romper esquemas y buscar, con fantasía, nuevos caminos, siendo uno de éstos el aceptar y ejercer, ya sea mínimamente, poder en Madrid. A partir del enquistamiento dentro de Euzkadi no hay vía posible que lleve directamente a la Europa de los Pueblos. A ésta se llegará a partir de los Estados actuales o no se llegará, hundiéndonos todos. (“Además de oponernos, ¿qué más sabemos hacer?” *Muga*; Junio 1981, nº 17: 2-3)

Por lo menos en una ocasión, el EBB y de forma más específica Arzalluz se hicieron eco de este tipo de propuestas a las

que se vinculaba un acuerdo en el proceso de transferencias a potenciales apoyos parlamentarios al gobierno de Suárez.¹¹ Pero si la cuestión fue objeto de debate entre los dirigentes del PNV, o bien en el gobierno o en el EBB, esto no se tradujo en la acción política; y cuando en septiembre de 1980 el gobierno de Suárez presentó una moción de confianza, el PNV votó en contra.

Por su parte, y desde el inicio de su gestión, Garaikoetxea hizo uso de la autonomía política que le había reconocido la Asamblea Nacional del PNV. La muestra más palpable fue la formación de su primer gobierno. Salvo el consejero de Interior, José María Retolaza, sus miembros no pertenecían al partido o no habían formado parte de ninguna ejecutiva nacional o regional, es decir, de la dirección del partido, lo que contribuyó a acentuar el aislamiento mutuo entre Gobierno y Ejecutiva. Se tratara o no de una estrategia consensuada con el EBB, Garaikoetxea empleó la plataforma gubernamental para proseguir la estrategia que había caracterizado al PNV durante la transición, sólo que ahora trasladada al Gobierno vasco. En su discurso de investidura como *lehendakari* Garaikoetxea advertía de que la adhesión de su nuevo gobierno al nuevo marco legal dependía fundamentalmente del resultado de las negociaciones con la Administración central:

Quede pues claro que nuestra eventual actitud en el futuro Gobierno vasco vendrá determinada por la correspondencia que obtengamos del poder central en la lectura del Estatuto, así como de la respuesta que obtengamos al tratar el calendario de transferencias en la Comisión Mixta que hemos de crear inmediatamente. (...) Un nuevo error del Gobierno de Madrid sería fatal; el mayor sería dar razón a quienes combaten el Estatuto. (*Deia* 10-5-1980; véase también Bilbao 1992: 97).

¹¹ En julio de 1980, Arzalluz había declarado que “la UCD tiene una cierta crisis interna y necesita apoyaturas parlamentarias. El propio partido del Gobierno está interesado en que cese nuestro contencioso que no beneficia a ningún grupo. Sin embargo, tengo que decir que no hemos mantenido ninguna conversación con la UCD para colaborar en el Parlamento” (*Deia* 12-7-1980)

El 10 de septiembre de 1980, en el contexto de nuevos acuerdos sobre aspectos pendientes como el restablecimiento de los Conciertos en Guipúzcoa y Vizcaya, o la puesta en marcha de los primeros contingentes de la policía autonómica, el EBB decidió la vuelta del grupo parlamentario del PNV a las Cortes. Garaikoetxea, sin embargo, siguió articulando un discurso que fundamentaba la capacidad negociadora del Gobierno vasco en el potencial desestabilizador articulado por el nacionalismo radical¹². Este planteamiento exasperaba a los “autonomistas” instalados en órganos como *Muga*, y por el momento se observaba sin muestras aparentes de disensión, aunque sí desde un cierto alejamiento, por el EBB. En este contexto, la intentona militar de febrero de 1981 sirvió como un compás de espera que al menos en el terreno de las apariencias parecía reforzar el punto de vista de los “autonomistas”. Pero los Pactos Autonómicos entre UCD y PSOE y el proyecto de armonización autonómica reflejado en la LOAPA, reabrieron una nueva fase beligerante que pareció servir para reagrupar a las distintas sensibilidades nacionalistas. La LOAPA sirvió también para reactivar las estrategias de movilización e identidad partidistas desplegadas por el PNV en la última fase de la transición. Pero desde 1983 comenzaron a hacerse evidentes las distintas posiciones entre el EBB y el Gobierno sobre la interpretación de los “derechos históricos”, lo que se tradujo en disputas en torno a la LTH. Al mismo tiempo, el EBB planteó ese mismo año un primer intento de alianza política con fuerzas políticas no nacionalistas, boicoteado desde el Gobierno. Este conflicto, por añadidura, inició una primera territorialización de las preferencias estratégicas. Para finales de 1983 existía una clara pugna entre el EBB y el gobierno por el

¹² Siguiendo la línea marcada en su discurso de investidura Garaikoetxea recurría con frecuencia a manifestaciones que servían simultáneamente como un guiño al nacionalismo radical y una amenaza al gobierno central. En octubre de 1980 y con motivo de su primer viaje a Madrid para potenciar el proceso de transferencias, el *lehendakari*, por ejemplo, afirmaba que la alternativa Kas “democráticamente y en el terreno de los principios era perfectamente asumible” (*Deia* 12-7-1980).

control político de la Asamblea Nacional del PNV y por extensión sobre el conjunto de la organización. En definitiva, una pugna por el liderazgo en torno a la cual se articulaban además distintos proyectos estratégicos.

6.2.3. Reagrupación en torno a la LOAPA y dispersión en torno a la LTH: el acercamiento entre “autonomistas” y “pragmáticos”

Los pactos autonómicos de 1981 y la LOAPA supusieron un reagrupamiento temporal de las distintas sensibilidades peneuvistas en torno a la reivindicación del autogobierno, unas sensibilidades que se acrecían continuamente desde la aprobación del Estatuto. Al discurso beligerante del Gobierno vasco se unió en esta fase una actitud igualmente dura de la ejecutiva del partido en una coincidencia discursiva que se prolongó al menos hasta el verano de 1983. Incluso el grupo de “autonomistas” moderó sus ataques al Gobierno vasco y subió el tono del enfrentamiento con el Gobierno central. Todavía bajo los gobiernos de UCD, los editoriales de *Muga* eran muy críticos con el ejecutivo de Garaikoetxea, aunque en un tono más moderado que en momentos anteriores. Junto a la llamada a ampliar los contenidos movilizados, los “autonomistas” siguieron reivindicando la incorporación de nuevos contenidos al proyecto nacionalista articulado desde el Gobierno vasco así como una aproximación más consensual a su acción de gobierno:

Estamos sufriendo una grave crisis de identidad: no sabemos qué ni para qué somos. (...) El Gobierno ha de dar, pues, los medios oportunos -y está obligado a no permitir recorte alguno del Estatuto-, pero también ha de encaminarse en una labor de informar, orientar y sugerir posibilidades para que el Pueblo Vasco, finalmente, haga el resto. (...) No ha de escandalizarse nadie si en ciertas parcelas, las autoridades vascas demuestran no saber qué quieren. (...) Y sin embargo, si no tiene la obligación de tener un proyecto definido y estructurado. (...) sí ha de ser más audaz que nadie, más abierto que el resto, más susceptible de ensayar posibilidades y caminos nuevos

que cualquier ente o ciudadano de este País. ¿Está ocurriendo realmente esto?

Se nos dirá que es lento lo que proponemos, que en ausencia de esa dinámica popular hay que elegir y optar. Un poco más de serenidad. Sin saber hacia donde ir, ¿puede ser oportuno además, imprimir prisa? (...) Nosotros también necesitamos un cierto consenso. Podrá ser más lento y algunos mostrarán sus discrepancias con las políticas “pactadas”. Pero estamos seguros de que, al mismo tiempo, será diferente a lo que hemos conocido en tiempos anteriores, que será más eficaz...y más seguro. (“La autonomía: de fin a medio” en *Muga* Año IV 1983 n° 23: 2-3)¹³

Desde la formación del primer gobierno socialista, sin embargo, también los “autonomistas” subieron el tono del enfrentamiento con los gobiernos centrales, acusando a los socialistas de sometimiento a las Fuerzas Armadas y de encarnar la continuidad con el franquismo. Y cuando aparecieron las primeras actuaciones del GAL, los “autonomistas” modificaron su beligerancia anterior con el entorno etarra y cerraron filas en torno a la idea de una mesa negociadora.¹⁴ Hasta la anulación parcial de

¹³ La revista *Muga* especificaba el mes y el año hasta el n° 14, pero a partir de entonces sólo indicaba n° y Año tomando como referencia su fecha de fundación en junio de 1979. Inicialmente era una revista de publicación mensual, pero en algunos de sus editoriales se pedía disculpas por haber estado un tiempo sin publicar. Deducimos que este número es de la primera mitad de 1983

¹⁴ En el mismo número del editorial “La autonomía: de fin a medio”, se publicaba un manifiesto, firmado por algunos peneuvistas implicados con este grupo como el director de la revista Federico Zabala, Koldo Mitxelena, o Joseba Arregui, así como por intelectuales como Julio Caro Baroja. En él se interpretaba la LOAPA como una reactivación del centralismo franquista: “Creíamos que las viejas historias habían cedido con el tiempo, pero hoy tenemos más que nunca la impresión de que el franquismo fue mucho más que un hombre y una victoria”. (“¿Qué tenemos contra la LOAPA?” en *Muga* Año IV 1983, n° 23: 2-3). Ya bajo gobiernos socialistas se publicaron nuevos editoriales en esta misma línea como “Contra Franco no se defendía esto” (*Muga* Año V, año V

la LOAPA por el Tribunal Constitucional, ese sector no recuperaría su discurso crítico con el Gobierno vasco.

La LOAPA y el acceso de los socialistas al Gobierno central contribuyeron también a acelerar una convergencia estratégica, al menos temporal, tanto entre la ejecutiva del PNV y el Gobierno vasco, como entre el PNV y EE. Efectivamente, los Plenos extraordinarios del Parlamento vasco celebrados en octubre de 1981 y julio de 1982 aprobaron, con los votos favorables de PNV y EE sendas resoluciones contra la LOAPA.¹⁵ La política

1983 n° 26: 2-3). En otro editorial titulado “Irracionalidad” (*Muga*, enero 1984 n° 28: 2-3) se acusaba al PSOE de sumisión a las Fuerzas Armadas. También en relación a ETA los “autonomistas” articularon un duro discurso contra la gestión socialista: “la violencia de ETA, incluso al margen de los últimos motivos -por rastrores que fueran- de los que la llevan a cabo, cuenta con un apoyo popular muy amplio y fiel, basado en razones y sentimientos históricamente arraigados. Luchar contra ETA ignorando este hecho, minusvalorándolo o despreciándolo, será lo que se quiera menos hacer política realista. Todo tipo de guerra sucia, de medidas represivas antidemocráticas darán a la numerosa juventud que apoya a ETA mayor fluidez para formar sus cuadros armados. (...) Se puede estar contra ETA tanto y más que los socialistas. (...) Se puede estar contra ETA y no negarse a la negociación porque, como bien se ha dicho, ‘no se trata de matar a ETA sino de que ETA deje de matar’. (...) Todo empeño en simplificar el complejo mapa político de Euskadi no puede llevar al PSOE, mal aconsejado y apoyado por la oposición ultraderechista, más que a ese absurdo enfrentamiento a un Gobierno y a unas instituciones que el socialismo no domina en Euskadi”. (“El cerco a la Autonomía Vasca” en *Muga* Año V, segunda mitad de 1983, n° 27: pp 2-3).

¹⁵ La resolución del 12 de octubre de 1981 reincidía en la interpretación de “pacto entre soberanías” que el PNV, y por adhesión EE, habían hecho del Estatuto en el momento de su negociación. Su primer punto establecía que “el Estatuto no es ley otorgada a las nacionalidades y regiones del Estado sino que deriva de la voluntad de las mismas de ejercer su preexistente derecho a la recuperación de sus libertades históricas y el autogobierno. Por lo tanto nada que pueda afectar al desarrollo, interpretación y aplicación de los estatutos puede establecerse fuera de los mecanismos establecidos para tal fin”. El último

confrontacional vino además acompañada por una reactivación de la movilización popular, orquestada ahora por el propio Gobierno vasco. El 25 de octubre de 1981, aniversario tanto de la “abolición foral” como del referéndum del Estatuto de Guernica, y coincidiendo también con la primera resolución del Parlamento vasco, el Gobierno de Garaikoetxea convocó en Bilbao una manifestación, apoyada por el PNV, EE y PCE-EPK bajo el lema “Estatuto, sí, pero todo el Estatuto”. Movilizaciones similares, convocadas de nuevo por el Gobierno y apoyadas por los mismos partidos, volverían a tener lugar en el verano de 1982, coincidiendo con la aprobación de la LOAPA en las Cortes. En ambos casos, las movilizaciones vinieron precedidas por polémicas en los medios de comunicación en torno a declaraciones de los máximos dirigentes peneuvistas, lo mismo desde el Gobierno que desde el EBB.¹⁶ Como en otras ocasiones, el PNV

punto del documento instaba al Gobierno vasco a ejercer todas las medidas legítimas para defender el Estatuto, incluyendo la movilización popular (*Deia* 10-10-1981: p 7).

¹⁶ La manifestación de octubre de 1981 vino precedida de una polémica en torno a las afirmaciones de Arzalluz en un mitin en el que el líder peneuvista alimentaba la oposición a la LOAPA con el recuerdo de la guerra civil: “Si quieren pararnos, tendrán que venir como en el 36, no con la LOAPA y otras cosas, sino con las armas. Pero si vienen con las armas se les estropearía el invento” (*Deia* 14-10-1981; véase también Aguilar, 1998 a este respecto). Por contrapartida, en las movilizaciones de julio de 1982 la polémica en los medios de comunicación fue protagonizada por el *lehendakari*, que pocas semanas antes, en una entrevista a un diario de Burdeos, había definido a ETA como “un movimiento de resistencia nacional” al tiempo que denunciaba la práctica de torturas en la comisarías españolas (*Deia* 5-6-1982). Por su parte, desde el grupo parlamentario de las Cortes se deslegitimaba la LOAPA equiparándola a la intentona golpista del 23 de febrero a la vez que se hacía un ambiguo llamamiento a la desobediencia civil: “el principal responsable es el 23 de febrero y el amedrentamiento de las fuerzas mayoritarias, UCD y PSOE, (...) que con la LOAPA han venido a dar la razón a los golpistas. (...) Para que la LOAPA se aplique, necesita actos, decretos, leyes de Estado que la desarrollen. El pueblo vasco debe

recurrió también a procedimientos de boicot institucional aunque es probable que existieran disensiones entre gobierno y EBB en este sentido.¹⁷

Pero el reagrupamiento nacionalista en su oposición a la LOAPA coincidió con la aparición de un nuevo foco de disensión partidista: la configuración y articulación interna de la CAV. La principal manifestación de este segundo foco fueron las disputas en torno a la LTH, en la que se dirimía la capacidad financiera y competencial de las diputaciones frente al Gobierno vasco; y tuvo también expresiones secundarias en otros aspectos como el relativo a la normativa electoral para las Juntas Forales.

En junio de 1981 el Gobierno vasco había presentado a la Cámara un primer proyecto de LTH, que fue rechazado por algunos sectores del peneuvismo, pronto identificados como “foralistas”. Inicialmente, los conflictos no afectaban tanto al reparto competencial entre las Diputaciones y el Gobierno como a la capacidad financiera de las primeras.¹⁸ Aun reconociendo la

resistirse a que esos actos, esas leyes, se lleven a la práctica. La resistencia será larga” (Marcos Vizcaya, portavoz del grupo parlamentario peneuvista a *Deia* 1-8-1982).

¹⁷ La reunión de 1.400 cargos electos del PNV celebrada en Durango el 19 de julio de 1982 y convocada por Garaikoetxea decidió paralizar los 130 Ayuntamientos bajo control peneuvista mientras durasen los debates parlamentarios en las Cortes sobre la LOAPA. Sin embargo, el 24 de ese mismo mes, cinco días después de la reunión, y seis días antes de la aprobación de la ley en el Congreso, el EBB decidía la reincorporación de los cargos electos a los Ayuntamientos en una nota en la que estimaba que la suspensión “ha cumplido plenamente los objetivos pretendidos, entre otros, la concienciación del pueblo vasco sobre la extrema gravedad que los efectos de la aplicación de la LOAPA y demás pactos autonómicos acarrearían en todos los ámbitos, incluido de forma relevante el estrictamente municipal” (*Deia* 25-10-1982).

¹⁸ Para las disputas en torno a la configuración territorial interna de la CAV puede consultarse Castro (1987) donde se defiende que éste fue la principal causa de la escisión. También puede consultarse la extensa entrevista de *Muga* (Febrero 1984, nº 29: 4-23) a Emilio Guevara, a la sazón diputado general de Álava y parlamentario en la Cámara vasca.

capacidad recaudatoria de las Diputaciones, ese primer proyecto establecía un procedimiento poco flexible en la contribución que las Haciendas Forales hacían al Gobierno vasco, reduciendo *de facto* su autonomía fiscal. En palabras de sus propios protagonistas, las disputas entre las Diputaciones y el Gobierno vasco reproducían al nivel interno de la CAV los enfrentamientos fiscales que hasta entonces habían protagonizado el Gobierno central y las instituciones vascas. Éste fue el núcleo que articuló los primeros debates en torno a la LTH. Retrospectivamente, Emilio Guevara, diputado general de Álava y principal detractor del primer borrador del gobierno, veía del siguiente modo la disyuntiva del debate:

Creo que la ley responde fundamentalmente al principio básico de hacer estructurar un país en el cual el principio de autonomía no se acaba en nuestra relación dialéctica frente al Estado, sino que informa también la propia vida política de Euzkadi, la autonomía de los territorios y la autonomía de los ayuntamientos. (...) De alguna manera la cuestión es concierto interno sí o concierto interno no, en definitiva el título segundo. (*Muga*, Febrero 1984; nº 29: p. 8 y 16)

En una primera vertiente, los debates en torno a la LTH implicaban una disputa de poder entre las distintas instituciones vascas. De ahí que los “foralistas” como Guevara legitimaban su postura en la reivindicación de los “derechos históricos” recuperada por el PNV durante la transición. Ello favorecía que la disputa en torno a la LTH adquiriera resonancias más amplias que vinculaban el debate con el modelo de nacionalismo que quería encarnar el PNV y por extensión el mismo Gobierno vasco. Para Garaikoetxea, la principal aportación de la doctrina de los “derechos históricos” estaba en la representación de una soberanía vasca originaria, por lo que era un contrasentido que su formalización pudiera debilitar el gobierno vasco, es decir, la institución que en mayor medida venía a encarnar dicha soberanía;

Guevara fue el principal opositor al primer borrador de la LTH presentado por el Gobierno vasco.

“al menos quienes nos sentimos nacionalistas, no podemos caer en la absurda dialéctica de buscar la misma contradicción de intereses entre provincias-Euzkadi y Euzkadi-Estado” (*Muga*, julio-agosto 1984 n° 34: 4). Por el contrario, los “foralistas”, y especialmente los “foralistas” alaveses, defendían una interpretación literal de los “derechos históricos” por la que, en sentido contrario al señalado por Garaikoetxea, se legitimaba la misma pluralidad ideológica de Euskadi, y en particular de Álava. Guevara defendía un alto nivel competencial para las instituciones provinciales no sólo porque garantizaban la continuidad del autogobierno en Álava, sino porque se adaptaba mejor al distinto perfil sociopolítico de los tres territorios:

En Álava (...) había un residuo de autogobierno, de autonomía, y la propia Diputación tenía y tiene en Álava un arraigo importante (...). Entonces, qué duda cabe, que esto ha influido y quizá no haya sido por tanto casualidad que las primeras personas en plantear el problema y el suscitar el debate interno fuéramos los alaveses, yo en concreto. (...) Pero es que además hay una razón de seguridad, que es a la que quería llegar. Yo pienso que es mejor empezar desde abajo porque va ir calando mejor en el conjunto de todos y en cada uno de los territorios esta idea, porque, claro, todos no son nacionalistas, y porque incluso cada territorio en principio es también distinto. (...) En un momento histórico como éste con un Estatuto que empieza a arrancar, con unas entidades que empiezan a arrancar, con territorios incluso de distinta situación sociológica interna, haber prescindido de repente o haber planteado el que las Diputaciones queden prácticamente relegadas, podía haber creado una serie de tensiones que hubieran perjudicado todo el proceso estatutario. (Emilio Guevara, diputado general de Álava y diputado en el Parlamento vasco a *Muga*, Febrero 1984, n° 29: p.8 y 19-29)

Esta relación entre las distintas posturas defendidas en torno a la LTH era identificada retrospectivamente en la entrevista realizada a un destacado miembro del segundo gabinete de Garaikoetxea. Sobre la ruptura radical que significó EA, señalaba que:

la ocasión en la que esto se plasma, pues cada vez ha podido ser distinta; en el caso de la escisión con EA está el discurso en torno a la configuración del país, de la LTH, en la cual, pues por una parte está en el PNV el mantenimiento de una referencia a los derechos históricos anteriores a las instituciones que los incorporan, que son las Diputaciones forales; por parte de EA está un quitar importancia a estas instituciones tradicionales y por tanto a los derechos históricos y atarse a aquéllo que ha surgido en el fracaso del carlismo, que es la reclamación del Estado Nacional. Entonces, si hace falta un Estado Nación, lo que hace falta es un gobierno fuerte, central que de alguna forma sea el germen de ese Estado Nacional futuro, eso está ahí. (E-11)

En definitiva, la pugna entre “foralistas” y “centralistas” subrayaba la dificultad, una vez puesto en marcha el autogobierno, de compaginar los dos significados que el PNV había dado a los “derechos históricos” durante la transición. Mientras los “foralistas” se aferraban a una interpretación literal (la misma con la que durante la transición el PNV había llegado a acuerdos con la derecha vasca), los sectores más radicales y el mismo Garaikoetxea se inclinaban por una interpretación “soberanista”. El primer borrador presentado por el Gobierno fue retirado y se inició un debate en el seno del partido en torno a un nuevo borrador, un debate en el que el EBB se ofreció como mediador. Hasta julio de 1983, coincidiendo con una nueva cima del enfrentamiento entre Vitoria y Madrid, no se presentó un segundo borrador, que no sería aprobado hasta diciembre de ese mismo año.

Pero desde los inicios del mismo 1983, con anterioridad por tanto al desbloqueo en el desarrollo estatutario que supuso la anulación parcial de la LOAPA, las diferencias estratégicas entre Garaikoetxea y la ejecutiva del partido comenzaron a hacerse más evidentes. Dichas diferencias surgieron en torno al segundo frente, el que implicaba la gobernabilidad de la CAV. En febrero de ese año y con motivo de la celebración de un Pleno en el que debían aprobarse las leyes electorales a Juntas Forales, el PNV perdió la “mayoría ficticia” con la que había contado hasta ese momento. A

pesar de la abstención institucional de HB, el acuerdo de la mayor parte de las fuerzas parlamentarias impidió la celebración del Pleno y por tanto la aprobación de la normativa electoral, que especialmente desde los sectores “foralistas” se estimaba urgente ante las elecciones a Juntas que debían celebrarse en junio de ese mismo año.¹⁹ Los contactos efectuados en Madrid entre el EBB y la Coalición Popular, protagonizados por Arzalluz y Herrero de Miñón, respectivamente, y con la oposición de Garaikoetxea, permitieron la reincorporación de los parlamentarios populares, el desbloqueo de la Cámara vasca y la aprobación de la normativa electoral.²⁰ Es posible que la oposición manifestada entonces por Garaikoetxea pudiera deberse tanto al contenido mismo de las

¹⁹ Efectivamente, tal y como se ha explicado, durante la primera legislatura la ausencia de HB de la cámara vasca otorgaba al PNV una mayoría absoluta *de facto* que le permitía aprobar sus iniciativas legislativas sin necesidad de llegar a acuerdos con otros grupos de la cámara. Esta mayoría, sin embargo, podía bloquearse si el resto de las fuerzas políticas decidían también ausentarse del Parlamento pues el reglamento de la Cámara exigía la presencia de la mitad más uno de los parlamentarios (31 durante la primera legislatura). Esto es lo que había ocurrido en esta ocasión. El acuerdo entre los parlamentarios de EE, PSE-PSOE, UCD y CP impidió iniciar el Pleno. Los 25 parlamentarios del PNV y los tres del CDS eran insuficientes para iniciar la sesión (*Deia* 5-3-1983 y 8-3-1983).

²⁰ Herrero describe así este primer contacto entre peneuvistas y populares: “En efecto, a fines de febrero de 1983 el presidente del PNV me telefoneó a primera hora de la mañana para pedirme el apoyo de los diputados populares en el Parlamento vasco. (...) Siempre creí que aquella normativa electoral propugnada por los nacionalistas era buena para Euskadi e incluso para la derecha vasca y española y, además, vi en esta ocasión la oportunidad deseada para mejorar las relaciones con los nacionalistas. Por eso forcé a través de Fraga, que atendió a mis argumentos, la entrada de nuestros parlamentarios en la Asamblea vasca. Arzalluz y yo acordamos encontrarnos tan pronto como fuera posible para precisar las contraprestaciones y explorar colaboraciones futuras”. Más adelante afirma que “desde el primer momento Garaikoetxea se mostró reticente a una acercamiento entre nacionalistas y populares” (Herrero de Miñón 1993: 313-315).

leyes electorales como a la aproximación a un partido no nacionalista.²¹ En cualquier caso, este primer gesto de los populares condujo casi de inmediato a nuevos acuerdos, negociados de nuevo por Herrero (por la CP), y por Arzalluz y el senador Unzueta (por el PNV). A cambio del apoyo parlamentario popular en la Cámara vasca, el PNV se comprometía a apoyar a los populares en nombramientos para el Tribunal Constitucional, la formación de un grupo popular en el Parlamento de Vitoria o la moción contra el aborto que CP preparaba en esta misma Cámara. Estos compromisos se llevaron a término en algunas de estas cuestiones pero no en otras, lo que cuestionaba el liderazgo del EBB sobre algunos sectores del partido y en especial sobre el grupo parlamentario de Vitoria.²² A pesar de ello, en junio de ese mismo año, se llegaron a nuevos acuerdos de cara a las inminentes elecciones municipales y forales. Esos acuerdos preveían que los populares “permitieran” la elección de un peneuvista en los ayuntamientos de Bilbao y Vitoria y en la Diputación General de Álava a cambio de que los peneuvistas hicieran lo propio en el Parlamento navarro y en el Ayuntamiento de Pamplona con los

²¹ Efectivamente, en las tres provincias los sistemas electorales a Juntas se fundamentaban en la sobrerepresentación de los ámbitos rurales sobre los urbanos, lo que beneficiaba fundamentalmente al PNV y no tanto a otros partidos, a pesar de las expectativas de Herrero de Miñón. La aprobación de estas leyes era mucho menos importante para Garaikoetxea que para las elites provinciales del partido, y en especial la alavesa, cuyo control sobre la Diputación contribuía a consolidar. En un contexto en el que, como acabamos de ver, Gobierno y diputaciones, y especialmente la alavesa, ya se encontraban enfrentados, no es sorprendente que Garaikoetxea no mostrara interés en encontrar los procedimientos que permitieran una mejor gobiernos provinciales peneuvistas, aunque fueran de su propio partido.

²² Por ejemplo, la moción antiabortista presentada por los populares en el Parlamento vasco finalmente no prosperó. El grupo parlamentario nacionalista votó en conciencia y sólo diez de ellos apoyaron el texto de AP (Herrero de Miñón 1993: 315).

candidatos presentados por AP y UPN.²³ Tras las elecciones, CP cumplió su parte del acuerdo, pero los parlamentarios peneuvistas en Navarra votaron contra la investidura del candidato de AP-UPN en el Parlamento Foral, favoreciendo de este modo el nombramiento del candidato socialista como presidente del gobierno navarro.²⁴ El incumplimiento cuestionaba de nuevo la capacidad del EBB para conducir la estrategia política global del PNV. El fracaso de este acuerdo alimentó la crisis peneuvista de forma determinante, y lo hizo además en dos sentidos, directa e indirectamente. Directamente, porque la actuación de los navarros reabría la vieja cuestión, tradicional en las pugnas internas del partido, sobre cuál era el nivel territorial competente en el diseño de la estrategia política, dando lugar a uno de los conflictos que confluían ya de forma directa en la escisión. Pero también indirectamente porque el éxito de los acuerdos habría propiciado un entendimiento con CP que podía haber sido crucial en los problemas a los que hubo de enfrentarse el PNV en la segunda legislatura vasca (1984-1986), cuando la igualdad parlamentaria en 32 escaños entre gobierno y oposición agravó los problemas de gobernabilidad de la CAV. La incapacidad del EBB, y en particular de su presidente, de implicar al resto de la organización en su estrategia política imposibilitó el recurso a esta vía incluso

²³ De acuerdo con Herrero de Miñón (1993: 315), el acuerdo no constituía un pacto formal en la medida en la que peneuvistas y populares sólo se comprometían a la abstención activa para facilitar el nombramiento del contrario en las mencionadas instituciones. Un segundo propósito del acuerdo era el de generar pautas de distensión entre las dos fuerzas políticas que propiciaran un clima de entendimiento y colaboración futuras.

²⁴ Esto volvería a ocurrir al año siguiente en 1984, sólo que en esta segunda ocasión los acuerdos de coalición con CP habían sido refrendados por la Asamblea Nacional y no sólo por el EBB. En esta segunda ocasión, el incumplimiento precipitó la expulsión de los parlamentarios navarros y de la ejecutiva de esta provincia, el NBB, que los había apoyado. Esto inició la territorialización de la crisis partidista, sobre la que volveremos en el epígrafe que analiza este aspecto de la escisión.

cuando el Gobierno vasco y el partido habían alcanzado un principio de acuerdo en torno a la financiación de las Diputaciones. Desde ese momento, el EBB entendió que la recuperación del control sobre la organización implicaba también el del Gobierno vasco. A ello orientó sus esfuerzos en la parte final de ese mismo año 1983, cuando la Asamblea Nacional debía ratificar la candidatura de Garaikoetxea como *lehendakari* de cara a las segundas elecciones autonómicas previstas para 1984.

Probablemente fue en torno al verano de 1983, a la espera de la sentencia sobre la LOAPA, cuando la tensión entre los gobiernos de Vitoria y Madrid alcanzó su punto más alto. Mientras que desde el EBB se mantenía un discurso sombrío sobre la situación del desarrollo estatutario,²⁵ el Gobierno vasco daba un paso más allá y enviaba globos sonda sobre la posibilidad de una ruptura y de una renegociación estatutaria.²⁶ Las disensiones entre

²⁵ En junio, en una entrevista a RNE, Arzalluz señalaba que “las relaciones entre Euskadi y Madrid son peores que nunca. Creo que hemos llegado a una situación peligrosa” (*Deia* 5-6-1983), lo que básicamente coincidía con el diagnóstico de Garaikoetxea, que, en visperas de una entrevista con Felipe González, afirmaba que el País Vasco se encontraba en el peor momento de la transición (*Deia* 10-7-1983).

²⁶ El primero de junio, el portavoz del Gobierno vasco, Pedro Miguel Etxenike, hacía unas declaraciones en este sentido: “Si el Gobierno vasco considera que el Estatuto de Gernika queda seriamente disminuido, y no es el que el pueblo votó en su día, mi opinión personal es que el Gobierno vasco debería iniciar su reforma para ser leal con el pueblo vasco. (...) Nosotros agotaremos las vías democráticas y de diálogo. Si estas vías se nos cierran, tomaremos las decisiones adecuadas, pero siempre dispuestos al juego democrático y en consonancia con la explicación e interpretación que se dio al pueblo vasco sobre el Estatuto vasco porque esto significa ser leal al compromiso que adquirimos con el pueblo al formar parte de este gobierno”. Las declaraciones de Etxenike, calificadas de “alternativa desestabilizadora” por el delegado del Gobierno en la CAV, el socialista Jáuregui, contribuyeron a enrarecer en los días siguiente las de por sí tensas relaciones políticas entre las

el EEB y el Gobierno vasco continuaron. Ese verano de 1983 fue el primero en el que se desarrollaron en los Ayuntamientos los conflictos en torno a las banderas, un problema de cargado carácter simbólico y por tanto con fuertes connotaciones para el mismo PNV. En agosto, y frente a la negativa de Garaikoetxea de colocar la bandera española en Ajuria Enea, Arzalluz hacía un llamamiento a que se respetase la Constitución en materia de símbolos.²⁷ Finalmente, la sentencia del 10 de agosto declarando la inconstitucionalidad de buena parte de la LOAPA sirvió para que las diferencias de criterio entre Gobierno y EBB tendieran a consolidarse de forma definitiva en dos ámbitos: la política de alianzas, por un lado, y el equilibrio institucional interno de la CAV, por otro, un equilibrio institucional que en aquel momento se negociaba en torno a un borrador definitivo de la LTH.

Por lo que se refiere en primer lugar a la política de alianzas, el EBB había constatado que sin un reequilibrio de su relación con el Gobierno era difícil establecer las prioridades estratégicas de la organización, por lo que esperó a la celebración de una Asamblea Nacional a finales de 1983 para tratar de recuperar el control sobre el Ejecutivo. Como veremos seguidamente, los resultados de las segundas elecciones autonómicas y la pérdida de la “mayoría ficticia” de la que había disfrutado el PNV en la primera legislatura contribuyeron a añadir nuevas tensiones en torno al control de la política de alianzas. Por lo que se refiere al segundo

distintas fuerzas políticas. A los pocos días, Garaikoetxea respaldaba las declaraciones del portavoz de su gobierno (*Deia* 2-6-1983 y 3-6-1983).

²⁷ También ese mismo año, en una entrevista efectuada por Richard Gunther, en relación a este mismo problema, un miembro del EBB, tras descalificar al PSE por hacer de esta disputa una cuestión de relevancia política, sin embargo, añadía: “yo la pondría. Garaikoetxea no la ha puesto. La ha puesto alguna vez, cuando ha tenido la visita del jefe de gobierno, pero habitualmente no la pone. Es su criterio, pero yo desde luego la pondría (...), porque nosotros estamos en el marco de un Estado, tenemos una Constitución y un Estatuto, y esto es precisamente... la bandera española es el emblema del Estado en el que estamos situados. Entonces yo no hago problemas de eso” (E-3).

ámbito, la LTH, en agosto se presentó un segundo borrador que considerado globalmente recogía algunas de los puntos más importantes defendidos por las Diputaciones, pero que en la práctica dejaba un amplísimo margen a la negociación futura entre ambas partes. La principal modificación afectaba los procedimientos de contribución de las Haciendas Forales al Gobierno; mientras que en el primer borrador dicha contribución había quedado más o menos prefijada por criterios técnicos en la misma ley, en el segundo la contribución estaba sujeta a una negociación anual en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas (CVFP), un órgano en el que estaban representados de forma paritaria Gobierno y Diputaciones. En caso de falta de acuerdo correspondía al Parlamento la última palabra. De este modo, la nueva LTH, finalmente aprobada en diciembre de 1983, condicionaba el desarrollo presupuestario de la CAV al visto bueno de las Diputaciones; a no ser que el Gobierno pudiera contar con el control de un grupo parlamentario mayoritario en Vitoria en una disputa en la que el mismo Gobierno estaba tan dispuesto como las Diputaciones a presentar batalla.²⁸ Todos estos factores hicieron que desde finales de 1983 e inicios de 1984 la pugna entre el EBB y Garaikoetxea por el liderazgo del partido se acrecentara y por primera vez se hiciera pública.

El escenario fue la Asamblea Nacional, reunida el 30 de diciembre en Zarautz. En ella Garaikoetxea debía revalidar su candidatura como *lehendakari* de cara a las próximas elecciones autonómicas. La Asamblea condicionó la nominación de Garaikoetxea a su sometimiento a la disciplina de partido, de la que había estado eximido durante la primera legislatura. El 3 de enero, la reacción de Garaikoetxea renunciando ante las cámaras de televisión a revalidar su candidatura abrió una inesperada crisis

²⁸ “Personalmente creo que hemos ido demasiado lejos resucitando sentimientos provincialistas que al menos en Vizcaya y Guipúzcoa estaban superados. (...) Todos debemos acostumbrarnos a flexibilizar nuestros puntos de vista, (...) lo cual no quiere decir que esté dispuesto a admitir un desmadre ‘provincialista’ en la interpretación de la LTH” (Garaikoetxea a *Muga* julio-agosto 1984 n° 34: p.6).

de liderazgo en el PNV que el *lehendakari* trató de aprovechar para reforzar su proyección y control sobre el conjunto de la formación, en un fuerte paralelismo con crisis de liderazgo similares sufridas por otros partidos.²⁹ La nominación definitiva se pospuso a una nueva Asamblea, a celebrar el 7 de enero. Pero a menos de dos meses vista de las nuevas elecciones autonómicas y considerando el tirón electoral de Garaikoetxea, las opciones de la Asamblea y del mismo EBB eran escasas. Tras la celebración de Asambleas Regionales preparatorias,³⁰ la Asamblea Nacional ofreció por unanimidad a Garaikoetxea una fórmula de compromiso: se revalidaba su candidatura como *lehendakari* y se mantenía la exención de la disciplina de partido, pero con el compromiso por las dos partes, *lehendakari* y partido, de reforzar estructuras de colaboración entre ambos, así como de alcanzar acuerdos en la designación de los integrantes del Gobierno.³¹ A comienzos de 1984 la primera disputa abierta entre el *lehendakari* y el EBB se saldaba así con una renovación del liderazgo de Garaikoetxea. En la práctica, sin embargo, dicha renovación sólo había sido posible a través de compromisos que redujeron la autonomía política del *lehendakari*. A través de los nuevos acontecimientos que tendrían lugar en la primera mitad de 1984, la Asamblea de Zarautz marcó de hecho el inicio de la recuperación del control político del EBB sobre el conjunto del PNV.

²⁹ Efectivamente, y como hemos ilustrado en un ejemplo anterior, las analogías entre Garaikoetxea y Felipe González eran frecuentes en las entrevistas a miembros del PNV; y al menos una de ellas (E-10) hizo referencia al XXVIII Congreso socialista celebrado en 1979 y al recurso táctico de González a una dimisión temporal en aquel Congreso.

³⁰ En el desarrollo de esta crisis, las Asambleas Regionales mostraron preferencias distintas sobre el liderazgo del partido. La asamblea alavesa votó en contra de la renovación de la candidatura de Garaikoetxea, la vizcaína por una solución de compromiso como la finalmente adoptada, y las guipuzcoana y navarra por el levantamiento de la disciplina. Sobre esto volveremos en el epígrafe sobre la dimensión territorial de la escisión.

³¹ Los términos íntegros del acuerdo pueden consultarse en *Deia* (8-1-1984).

6.2.4. *La formación del segundo Gobierno vasco, el bloqueo institucional de la CAV y el pulso definitivo entre Garaikoetxea y el EBB*

Garaikoetxea tenía probablemente razón en confiar en su tirón electoral. Pese a la crisis de apenas dos meses antes, en la que el EBB y Asamblea habían puesto en tela de juicio la confianza en su candidatura como *lehendakari*, en las segundas elecciones autonómicas el PNV mejoró en casi tres puntos sus resultados electorales con respecto a los primeros comicios. El resultado paradójico, sin embargo, es que el PNV perdió la mayoría “ficticia” que había disfrutado hasta ese momento gracias a la abstención institucional de HB.³² Durante los sólo dos años de la segunda legislatura vasca, el grupo parlamentario del PNV se enfrentó al resto de la oposición parlamentaria en condiciones de paridad: 32 parlamentarios frente a 32 parlamentarios del conjunto de la oposición. Esto tuvo varias consecuencias importantes. Para empezar, acrecentó los problemas de gobernabilidad en el segundo frente, el de la estabilidad parlamentaria. Con independencia del desarrollo estatutario, desde ese momento las iniciativas legislativas del gobierno necesitarían en todos los casos de la aprobación de al menos una de las fuerzas de oposición del fragmentado sistema de partidos vasco. En este sentido, los partidos de la oposición reaccionaron siguiendo dos pautas sucesivas. En un primer momento, y frente a la nueva situación institucional, la oposición, pero en especial el PSE, renovaron las ofertas de colaboración con el PNV.³³ Después, y en un terreno

³² Esto se debió al efecto combinado de la mayor proporcionalidad generada por la nueva ley electoral al Parlamento vasco y al descenso electoral de HB con respecto a las elecciones de 1980 (véase Tabla 5.2 a este respecto).

³³ La investidura de Garaikoetxea como *lehendakari* fue posible precisamente por la abstención del PSE. En el Pleno de investidura, Benegas hizo de la posición de su partido una oferta para la consecución de futuros acuerdos políticos: “Nuestro voto en blanco tendrá cierto

tan sensible como el desarrollo presupuestario, el conjunto de la oposición, en lo que casi con seguridad constituyó una estrategia coordinada, trató de subrayar en su acción parlamentaria que sin la génesis de una práctica consensual ni el desarrollo estatutario ni la estabilidad parlamentaria eran viables a medio plazo. Como comprobamos en el epígrafe relativo al sistema de partidos, esta estrategia de la oposición se hizo además explícita en distintas ocasiones, particularmente desde el PSE y desde EE.

La nueva legislatura se abrió con un cierto restablecimiento de las relaciones entre el EBB y Garaikoetxea, lo que se manifestó en la formación de un gobierno que en mayor medida que el primero fue el resultado de la negociación entre ambas partes, de lo que se congratulaban los “autonomistas” desde *Muga*.³⁴ Cuatro de sus integrantes habían formado parte del ejecutivo anterior, entre ellos Mario Fernández, que repetía como *vicelehendakari*; y se incorporaban seis nuevos miembros, entre ellos Joseba Arregi, vinculado a la línea editorial de *Muga* en sus inicios y que fue nombrado consejero de Cultura y portavoz del nuevo ejecutivo.

Sin embargo, la nueva coyuntura política abierta por la sentencia sobre la LOAPA y el resultado de las elecciones autonómicas reactivaron el discurso que se había proyectado desde *Muga* en la primera fase. En el primer editorial que siguió a la formación del gobierno, los “autonomistas” fijaban así sus prioridades:

Este nuevo Gobierno tiene claras urgencias preferentes. En el orden institucional: diálogo con el Gobierno del Estado, armónica puesta en práctica de la Ley de Territorios Históricos (LTH) y relaciones

simbolismo de expectativa, de esperanza, de intento de llegar a acuerdos y evitar los enfrentamientos” (*Deia* 12-4 -1984).

³⁴ “La comunicación y holgura de maniobra del lehendakari del Ejecutivo a la hora de elegir y nombrar sus inmediatos colaboradores son muestra y augurio, buen augurio del **papel coordinador del partido** que ha llevado al triunfo a parlamentarios y al propio lehendakari. Hacemos votos por esa coordinación” (en negrita en el original “Segunda Legislatura para la Nación Vasca” en *Muga*, mayo 1984 n° 32: 2-3)

del Ejecutivo con su partido político (EBB). En el orden de otros temas y mejoras a lograr: desarrollo autonómico, crisis económica y violencia. (...) Estas son las principales urgencias del ‘governar’ que es la tarea de esta segunda legislatura. Governar, que aquí y ahora equivale a ‘construir la nación vasca. (...) Un pueblo vasco cuya nota quizá más llamativa es la de su pluralismo, desde lo económico y social a lo político y religioso, y aún a la manera de entender el ‘ser vasco’. Ejecutivo y Parlamento, en su gran mayoría nacionalistas, tiene que governar también para los no nacionalistas; governar para todos y entre todos. Esta es su obligación. (“Segunda Legislatura para la Nación Vasca” en *Muga*, mayo 1984 n° 32: 2-3)

Más allá de las llamadas al diálogo desde una conceptualización plural de la identidad vasca, el programa “autonomista” de *Muga* había identificado ya la aproximación “foralista” de las diputaciones como más apropiada y ajustada a esta pluralidad vasca:³⁵

Toda construcción de Euskadi que no tenga en cuenta la realidad de estos territorios forales prescinde de unos conocimientos históricos sin los cuales la identidad vasca sería cuestionable para muchos y, en todo caso, precaria o con peligro de convertirse en tal. (...) Euskadi será efectivamente el pueblo de todos, pero no hecho desde arriba por unos pocos iluminados o especialmente dotados, sino por el propio pueblo, que se expresa de una manera tradicional pero auténtica que la experiencia ha demostrado que a él le va bien. (“Un paso más” en *Muga*, febrero 1984 n° 29: pp.2-3)

Por último, la experiencia de la fallida LOAPA se identificaba como un punto y aparte en el desarrollo estatutario. Tras referirse

³⁵ En el editorial escrito con motivo de la formación del nuevo gobierno, *Muga* insistía en la defensa de las tesis foralistas: “Somos étnicamente una nación, pero ésta no puede subsistir en la actualidad sin un poder político último. Pero éste no se correspondería a nuestra idiosincrasia si no se fundamentara en las tradicionales instituciones vascas” (“Segunda Legislatura para la Nación Vasca” en *Muga*, mayo 1984 n° 32: 2-3)

a la experiencia de los dos últimos años, el editorial, escrito con motivo de la formación del nuevo gobierno, añadía:

Pero no se puede hacer de este lodo objeto de nuevas acusaciones, secante de nuestras lágrimas o excusa de nuestra parálisis o incapacidad. Con un mejor o peor drenaje, sobre ese lodazal tiene que negociar el Gobierno vasco con firmeza y flexibilidad, manteniendo sus compromisos y su eticidad política; sin complejos de ninguna clase ni ante los que no, por no saber más que ‘reclamar’, meter ruido o destruir, no quieren distinguir las negociaciones reales de los demás de las propias petulancias verbales. (“Segunda Legislatura para la Nación Vasca” en *Muga*, mayo 1984 n° 32: 2-3)

Por lo que respecta a las relaciones entre el EBB y Garaikoetxea, la formación del nuevo gobierno marcó sólo un breve paréntesis en la agitada vida peneuvista. En el mes de mayo, Arzalluz abandonaba la presidencia del EBB, en la que fue sustituido por Román Sodupe, a la sazón presidente de la ejecutiva guipuzcoana o GBB.³⁶ Pero, de forma igualmente importante, en ese mismo mes la Asamblea Nacional reunida en Artea decidía la expulsión del conjunto de la ejecutiva del partido en Navarra, el NBB, y de los tres representantes del partido en el Parlamento Foral, así como la disolución de la organización en Navarra y el establecimiento de una Gestora en la provincia. La Asamblea justificaba su decisión en la negativa, por segunda vez consecutiva, de la organización del partido en Navarra a acatar la decisión favorable a la abstención del PNV en la votación del candidato de la derecha para la presidencia de la Comunidad Foral

³⁶ Arzalluz volvería a la presidencia del EBB en febrero de 1986, en vísperas del proceso final de escisión. Durante el proceso que condujo al cese de Garaikoetxea como *lehendakari* mantuvo un perfil bajo en la prensa. Sin embargo, desde comienzos de 1985 y con anterioridad a su reelección recuperó buena parte de su proyección sobre la organización y el diseño de la estrategia política peneuvista, participando como asesor del EBB en la negociación del Pacto de Legislatura con los socialistas.

(CP y UPN).³⁷ El conflicto era un remanente del intento de aproximación del EBB a un entendimiento con CP, pues los peneuvistas seguían necesitando el apoyo de los populares en distintas instituciones, entre ellas el Ayuntamiento de Bilbao y la Diputación de Álava (véase el resultado de las elecciones forales en la Tabla 6.4). El conflicto manifestaba también el cuestionamiento, recurrente en la historia organizativa del PNV, sobre el nivel territorial competente para establecer la estrategia política del partido, y en concreto la política de alianzas, aspecto sobre el que volveremos más adelante.³⁸ Sin embargo, en la expulsión y posterior negativa del EBB a readmitir a los expulsados es más que probable que existieran cálculos estratégicos por parte de la Ejecutiva, ya que la disolución del PNV navarro supuso un considerable reforzamiento orgánico del EBB en los conflictos que mantenía con Garaikoetxea. Hasta el *Alberdi Eguna* de septiembre de ese mismo año Garaikoetxea no hizo ninguna manifestación pública a favor de los peneuvistas navarros en el conflicto que los enfrentaba al EBB y la Asamblea Nacional, pero era público y notorio que en las distintas disputas entre Garaikoetxea y el EBB la representación navarra en el organigrama peneuvista siempre se había mostrado proclive a

³⁷ A diferencia de la primera vez, en esta ocasión, la postura de abstención había sido refrendada por la misma Asamblea Nacional y no sólo por el EBB.

³⁸ La abstención de los peneuvistas navarros hubiera bastado para el nombramiento del candidato de la derecha. El voto negativo y la abstención frente al candidato socialista, Gabriel Urralburu, permitió la elección de este último como presidente de Navarra. Más adelante, los pronunciamientos públicos de Garaikoetxea a favor de los expulsados navarros provocaron que en ocasiones la prensa identificara a los sectores afines a éste último como partidarios de un entendimiento con la izquierda, y por tanto de perfil socialdemócrata, y al EBB de un entendimiento con la derecha, y por tanto demócratacristiano. La posterior fase de escisión, sin embargo, subraya lo erróneo de este análisis.

apoyar al *lehendakari*.³⁹ La disolución del PNV en Navarra supuso así un duro golpe a la autonomía política que Garaikoetxea había disfrutado hasta ese momento.

Efectivamente, en los meses siguientes, las tensiones derivadas entre el EBB y el *lehendakari* se agudizaron. Esto se manifestó especialmente en todo lo relativo a las relaciones interinstitucionales de la CAV. En esta segunda fase, una vez aprobada la LTH, fue la diputación de Vizcaya y su diputado general José María Macua el que protagonizó la actitud más beligerante frente a Garaikoetxea. La Diputación vizcaína deseaba continuar las subvenciones a la industria que había venido manteniendo desde el restablecimiento del Concierto, mientras Garaikoetxea defendía que esa política de subvenciones era competencia exclusiva del Gobierno y perseveraba en considerar todavía como provisional a la LTH aprobada a finales del año anterior.⁴⁰ Por otro lado, la asignación de competencias entre

³⁹ Así había ocurrido en la crisis de sólo unos meses antes. Tanto en la Asamblea Regional consultiva de diciembre de 1983 como en la de enero de 1984 los navarros habían sido partidarios de eximir a Garaikoetxea de la disciplina de partido. Como vimos en el capítulo anterior, los peneuvistas navarros y los de las otras tres provincias contaban con un cuarto de la representación orgánica tanto en la Asamblea Nacional como en el mismo EBB, de modo que su expulsión supuso una pérdida importante de respaldo para Garaikoetxea en el organigrama del partido. Koldo Amezketta, presidente del NBB en el momento de la expulsión, lo expresaba del siguiente modo en noviembre, poco antes de que la Asamblea cesara a Garaikoetxea: “no quieren que la organización de Navarra entre ahora en el partido porque el EBB necesita sumisión” (*Deia* 27-10-1984)

⁴⁰ “La distribución de competencias que la misma hace [la LTH] señala claramente que lo no adjudicado explícitamente a las Diputaciones corresponde al Gobierno vasco. Un ejemplo claro es el de la industria, que se ha presentado como un problema actual. Las actuaciones transitorias, en tanto no existía la LTH, iniciadas por las Diputaciones deberán cesar. (...) Desgraciadamente, la LTH no establece un sistema objetivado de asignación de recursos a las competencias ejercidas por cada institución. Por eso creo que en este aspecto la LTH debe

instituciones afectaba necesariamente a la contribución de las Haciendas Forales al Gobierno, que debería acordarse en el CVFP. En julio de 1984, el EBB decidió actuar como intermediador entre las distintas instituciones y envió a las partes en conflicto un marco de negociación y un calendario. Finalmente, el 18 de octubre Diputaciones y Gobierno alcanzaban un acuerdo en el seno del CVFP que determinaba las aportaciones de las Haciendas Forales al Gobierno.⁴¹

Este acuerdo no resolvería, sin embargo, el problema de las relaciones interinstitucionales de la CAV, ni siquiera a corto plazo. Y ello porque, en la coyuntura del otoño de 1984, los problemas que se derivaban de las relaciones entre Diputaciones y Gobierno confluyeron de forma más estrecha con los otros dos frentes de gobernabilidad.

En primer lugar, con los problemas derivados de la estabilidad parlamentaria. Según estipulaba la LTH, el acuerdo alcanzado en el CVFP debía ser aprobado por el Parlamento vasco. Pero cuando en noviembre el acuerdo se trasladó a la Cámara vasca se encontró con el rechazo del conjunto de la oposición, en paridad, como vimos, con el grupo parlamentario peneuvista. Esto suponía además un bloqueo presupuestario, pues el acuerdo del CVFP debía servir de base a los presupuestos del Gobierno vasco (que ya habían sido prorrogados en el ejercicio anterior). Esto denotaba además un cambio de actitud en la oposición, pero especialmente en el PSE, que en la investidura había revelado una predisposición a intercambiar un apoyo parlamentario al PNV por acuerdos más amplios en otros ámbitos. El voto negativo de la oposición devolvió los acuerdos del CVFP al Gobierno. Ante la nueva situación de bloqueo, el PSE reiteró su oferta de un pacto de legislatura para la que de hecho se iniciaron conversaciones entre

considerarse absolutamente provisional” (Garaikoetxea a *Muga* julio-agosto 1984 nº 34: p.6)

⁴¹ El acuerdo establecía que la aportación líquida de las Diputaciones sería de 102.000 millones sobre una recaudación prevista por las diputaciones de 240.000 millones y por el Gobierno de 261.000; véase Castro (1987: 34)

el *vicelehendakari* Mario Fernández y el secretario general del PSE, Txiki Benegas. Estas negociaciones, sin embargo, sólo fructificarían una vez iniciada la presidencia de Ardanza.

En segundo lugar, los problemas interinstitucionales confluyeron también con el frente del desarrollo estatutario. Desde el otoño de 1984, los editoriales de *Muga* volvieron a desarrollar una línea fuertemente crítica con la labor del Gobierno vasco, al que acusaba de incapacidad negociadora.⁴² Pero, de forma todavía más importante, desde noviembre el EBB comenzó a negociar con el Gobierno central y a espaldas del ejecutivo vasco un acuerdo que reconociera la singularidad de las Diputaciones Forales en la Ley de Bases de Régimen Local, por aquel entonces en trámite parlamentario en las Cortes.⁴³ Esta iniciativa, por la que el EBB rompía el monopolio que hasta el momento había ejercido el Gobierno vasco sobre las relaciones con los Gobiernos centrales,

⁴² “El vivir continuamente en tensión, por muy buenas razones que se tengan para ello, es fuente de nuevas depresiones y frustraciones que anquilosan toda actividad creadora. Creemos que las tensiones y el estrés que ellas producen deben hallar su solución alimentando la segunda tendencia que también apunta en los individuos y en las colectividades. El diálogo. Si el estrés ha surgido de la inadecuada relación, la solución no está en romper la relación, sino en reasumirla debidamente. (...) La tensión sin fin no es ni en el individuo, ni en el seno del partido, ni dentro de un pueblo que se siente tal, un *modus vivendi* aceptable. (...) Hubiéramos deseado haber tenido un verano relajado. No ha sido así. Extradiciones, expulsiones, sangre, ningún elemento ha faltado para mantener tenso el ánimo de nuestro pueblo. Pero sólo queda un camino verdaderamente transitable para la distensión: el Estatuto de Gernika. La otra “vía política” es puro espejismo o un empecinado voluntarismo” (“Relax” en *Muga*, Septiembre 1984: pp 2-3).

⁴³ Estas negociaciones se plasmaron finalmente en un acuerdo alcanzado en diciembre de ese mismo año entre el EBB y el ministro de Administración Territorial, Tomás de la Quadra. A cambio del apoyo peneuvista en las Cortes, el nuevo proyecto de ley incluía una Disposición Adicional que reconocía la singularidad de las Diputaciones Forales. El acuerdo se hizo público coincidiendo con la fase final de la crisis que forzó la dimisión de Garaikoetxea.

fue especialmente mal recibida por el entorno de Garaikoetxea. Contradecía su visión “soberanista” del autogobierno vasco en dos vertientes. Primero, rompía la interpretación “pactista” del Estatuto mantenida hasta el momento por el PNV y especialmente por el mismo Garaikoetxea. De acuerdo con dicha visión, el Estatuto había sido el resultado de una confluencia de soberanías y no una cesión del Estado, de modo que cualquier conflicto interinstitucional debía ser resuelto por los depositarios de dichas soberanías, los respectivos gobiernos, y no como un conflicto interpartidista. Segundo, el reconocimiento a la singularidad de las Diputaciones en una ley emanada de las Cortes suponía una injerencia en un aspecto relativo a configuración institucional interna de la CAV, que por lo tanto debía ser competencia exclusiva del Parlamento vasco.⁴⁴ La falta de acuerdo entre el EBB y Garaikoetxea precipitó la convocatoria de un nuevo proceso asambleario para la resolución del conflicto. Durante las dos primera semanas de diciembre tuvieron lugar las reuniones de las Asambleas Regionales, que como en ocasiones anteriores fijaron distintas posiciones en torno al conflicto. Finalmente, la Asamblea Nacional del 15 de diciembre aprobaba, con el voto en contra de los representantes guipuzcoanos, el documento del EBB

⁴⁴ Este punto de vista se hacía perfectamente explícito en unas declaraciones de Ángel Larrañaga, consejero de Sanidad del segundo gobierno vasco, a *Deia* (18-11-1984),: “A raíz de las manifestaciones de José María Macua en Gernika y a la vista de las declaraciones de Xabier Aguirre y del presidente del EBB, Román Sodupe, hay que entender que por lo menos estos dos dirigentes del EBB están traicionando a la persona del lehendakari y sus compromisos públicos. (...) Apoyar las tesis foralistas del señor Makua significa debilitar las tesis nacionalistas del lehendakari Garaikoetxea. Cuando el Estatuto es la fuente y a partir del Estatuto hay una legislación propia, como puede ser la Ley de Territorios Históricos, introducir en el contencioso del reparto de poder, como fuente de ese reparto, la ley de Régimen Local, es traicionar de nuevo lo adoptado por la Asamblea de Zarautz, donde se estableció clarísimamente que cada institución actúa y gasta en sus competencias”. Estas declaraciones llevaron al EBB a abrir un expediente disciplinario al consejero de Sanidad.

sobre el reparto competencial entre instituciones.⁴⁵ Tres días después, en una nueva reunión del máximo órgano del PNV, Garaikoetxea negaba la validez de esta resolución y ponía su cargo como *lehendakari* a disposición de la Asamblea. En la misma reunión, la Asamblea Nacional le retiraba su confianza, forzando de este modo la dimisión del hasta entonces *lehendakari*, que se hizo pública el día 19 de diciembre de 1984.

La dimisión forzada del Garaikoetxea implicaba la designación de un nuevo candidato peneuvista como presidente del Gobierno vasco. El 21 de diciembre la misma Asamblea Nacional aprobaba la candidatura de José Antonio Ardanza, a la sazón Diputado General de Guipúzcoa, como nuevo *lehendakari*.⁴⁶ La nominación del nuevo candidato estaba condicionada a que aceptara la resolución adoptada por la Asamblea Nacional sobre el reparto competencial entre instituciones. Ello resolvía, al menos de forma temporal, el problema de la gobernabilidad en el frente de la configuración interna del país al fijar un posición coincidente entre gobierno, Diputaciones Forales y el mismo EBB. La dimisión de Garaikoetxea, sin embargo, también condujo a un resolución de la crisis de gobernabilidad en los otros dos frentes: el 24 de diciembre el todavía candidato a *lehendakari* se entrevistaba con el líder de los socialistas vascos y el 25 con Felipe González en Madrid. El 19 de enero peneuvistas y socialistas firmaban un

⁴⁵ Dicho documento establecía que como regla cada institución atendería a las competencias contenidas en la LTH, pero institucionalizaba el concierto interno al establecer que las aportaciones de las Haciendas Forales se negociarían anualmente en el seno del CVFP, admitiendo la posibilidad de que las Diputaciones con los recursos disponibles no entregados a la Hacienda vasca pudieran desarrollar programas de fomento en áreas que no fueran de su competencia.

⁴⁶ A diferencia de la resolución del día 15, la designación de Ardanza sí fue aprobada por unanimidad de la Asamblea Nacional, aunque cinco de los representantes guipuzcoanos, a petición de una mayoría de las juntas municipales de este territorio, no participaron en la reunión.

Pacto de Legislatura que posibilitaba la investidura de Ardanza como *lehendakari*, que posteriormente refrendado por la Asamblea Nacional del PNV. El Pacto no sólo aseguraba la gobernabilidad del PNV al frente de las instituciones de la CAV sino que incluía también acuerdos en el desarrollo estatutario, un aspecto dificultado, tal y como él mismo admitía, por la continuidad de Garaikoetxea al frente del Ejecutivo Vasco.⁴⁷ El Pacto de Legislatura se fundamentaba en un documento al que se denominó “Bases para un acuerdo PNV-PSE”. Desarrollado en siete puntos, entre ellos cabe destacar (1) la adhesión de ambos partidos al marco jurídico existente, (2) el rechazo a cualquier justificación a la violencia y el compromiso a una actuación conjunta contra el terrorismo, (3) el recurso al diálogo en los conflictos en torno a las competencias y el proceso de transferencias, y (4) la negociación en el plazo de un año de un modelo institucional definitivo para la CAV.⁴⁸

Durante el desarrollo del conflicto y hasta la misma dimisión de Garaikoetxea, el EBB trató de justificar la crisis por desavenencias en la configuración interna de la CAV. Sin embargo, las reacciones del sector “autonomista” desde *Muga* apuntaban a que en la resolución del conflicto las consideraciones de una aproximación más pragmática al desarrollo estatutario vasco había jugado un papel fundamental. Así, en su primer editorial tras la firma del Pacto de Legislatura, *Muga* identificaba tres factores en el desarrollo de la crisis del PNV. En primer lugar, las tensiones derivadas de la tradicional bicefalia del partido, reforzadas por la novedad del acceso del PNV a una posición de

⁴⁷ En una entrevista a *Deia* (20-12-1984) sólo al día siguiente de hacerse pública su dimisión, y a la pregunta del periodista (“En estos momentos se estaba en negociaciones entre el Gobierno Vasco y el Gobierno de Madrid, su salida de Ajuria-Enea y con el nuevo *Lehendakari* ¿usted cree que facilita esos contactos?”) Garaikoetxea respondía: “Yo creo que sí”.

⁴⁸ El texto completo del Pacto de Legislatura puede consultarse en *Deia* (20-1-1985).

gobierno.⁴⁹ En segundo lugar, la configuración interna de la CAV y el principio descentralizador defendido por las Diputaciones y el EBB.⁵⁰ Pero en la evaluación de la estrategia desarrollada por el Gobierno Vasco identificaba *Muga* la razón principal del conflicto. La crisis no había sido sino el requisito para imponer un giro sobre una estrategia que, en la opinión de los “autonomistas”,

⁴⁹ “La única acción del drama que merece estudio es la que gira en torno a dos concepciones legítimas de un partido político. Aquella para la que el partido es ante todo, un ideal y un objetivo, unos fines y unos medios (...) y aquella que, aún partiendo de ahí mismo, acaba, por lo menos, colgando todo de una figura que lo resume todo y en quien mesiánicamente se descansa. Nunca como en los tiempos actuales (...) es tan fácil crear y exigir democráticamente un líder casi dictador, al estilo de cómo puede serlo en la práctica Felipe González para su partido. Su oportuna dimisión fue, intencionadamente o no, un golpe de mano para asumir los pocos poderes que aún no controlaba. El PNV tiene ya una larga historia. En circunstancias muy diversas de las actuales hasta ahora y por estatutos, ha sido un partido muy distinto del segundo esquema y mucho más a tenor del primero. (...) Otra cosa es que tenga inconvenientes prácticos y que resulte molesta cuando es el propio partido el que, en tiempos normales, por primera vez y sin experiencia, asume poderes de gobierno.” (“Aprender de los errores” en *Muga*, Febrero de 1985 nº 39: p 2-3).

⁵⁰ “Cuando el segundo aspecto de la crisis se reduce a oponer ‘Euskadi, nación moderna’ a ‘foralismo trasnochado’ se falsea el problema y la solución. Todo nacionalista quiere una Euskadi única, una nación vasca, y una unidad política. (...) Otra cosa es que el concepto o la concepción de Euzkadi no tenga por qué ser unívoca. (...) Es muy posible que al comienzo, al menos, del proceso con que se trata de construir esta unidad -la de Euskadi- como uno de los elementos novedosos y esenciales, convenga hacer hincapié en ella por todos los medios y que siempre haya que dar una relevancia muy especial a los vínculos y a las instituciones comunes. Pero nada de esto está reñido con la concepción descentralizadora, cuyo principio básico es el de la ‘subsidiariedad’, por el que el ejercicio del poder se coloca lo más cerca posible del ciudadano o contribuyente. (...) Hasta ahora, ésta había sido la filosofía política del PNV, de acuerdo con sus raíces y con su sentido democrático.” (“Aprender de los errores” en *Muga*, Febrero de 1985 nº 39: p 2-3).

había dado ya claros síntomas de agotamiento en el desarrollo del autogobierno. De modo igualmente significativo, los no “autonomistas” vinculaban dicho giro con la recuperación de las prácticas políticas consensuales que había regido el inicio de la transición en el conjunto de España:

El ‘pacto de legislatura’ supone aquí descender de la problemática de los principios a la praxis de la política. En ésta constituye únicamente el ejercicio de una táctica que, en escala mucho mayor, rigió el comienzo de la transición democrática del Estado. El Estatuto de Gernika es fruto del diálogo y negociación, es el texto de un pacto entre todas las fuerzas políticas de Euzkadi y el Estado. Como en todo texto legal y pacto político, no es perfecto y su interpretación y praxis exigió nuevos diálogos y negociaciones que se fueron haciendo difíciles hasta detenerse en la confrontación. *Esta dio, a su tiempo, todo lo que podía dar.* Los resultados electorales y un empeño claro de la oposición pusieron más en evidencia el impasse y forzaron al partido en el poder a pactar la gobernabilidad del país, absolutamente necesaria (“Aprender de los errores” en *Muga*, febrero de 1985, nº 39: p 2-3; la cursiva es mía).

Pero también los testimonios posteriores apuntan, más allá de las disputas públicas en torno a la LTH, a una complejidad de factores relacionados con el desarrollo estratégico global del PNV. Un dirigente del PNV lo explicaba del siguiente modo:

La escisión tiene unas causas públicas claras en torno a la LTH, y una razón añadida, la pretensión de Carlos Garaikoetxea de romper con la tradicional dicotomía de partido. (...) Es una pretensión de ser, de superar lo que se suele llamar la ambigüedad clásica del PNV desde los inicios, pero yo creo que no es ambigüedad sino que es más bien el ser un partido que tiene dos o tres principios que no son necesariamente, totalmente compatibles entre sí. Está la reclamación en los inicios del PNV cuando surgió, es la reclamación de un Estado Nacional propio, pero junto a eso está también como principio el actuar siempre dentro de los márgenes legales y de los marcos legales en la medida en que estos sean democráticos lo que le ha llevado siempre a una política pragmática y en ese sentido, EA, la división del partido supone una radicalización, es decir, un intento de

dejar uno de los dos principios de lado, dejar de lado todo lo que significa pragmatismo en la actividad política y fijarse en el principio inicial sin las reformulaciones y de una forma muy esquemática y muy radicalizada, lo cual se suele decir que supone una modernización del mensaje nacionalista, con lo cual es una especie de petición de principios, es una modernización del mensaje nacionalista volviendo a la radicalidad de los orígenes.⁵¹ (E-11)

Aunque bajo el primer gobierno de Ardanza se siguieron defendiendo desde el EBB posiciones divergentes, especialmente en lo relativo a la violencia y a la negociación y relaciones políticas con HB, el propio Gobierno inauguró un nuevo período en los procedimientos formales e informales, así como en el modelo de relaciones con el Gobierno central. Así se puso de manifiesto desde su misma investidura, en la que, de acuerdo con el primer punto del acuerdo suscrito con los socialistas, el nuevo

⁵¹ Este mismo dirigente, miembro tanto del segundo gobierno de Garaikoetxea como del primer gobierno de Ardanza, relacionaba el fracaso de Garaikoetxea para llegar a un acuerdo con los socialistas con posteriores fracasos de EA a formar coaliciones con el PSE: “Lo cierto es que también en la época de Garaikoetxea había un cierto acercamiento, y recuerdo que Mario Fernández era de los que defendían en aquel momento, como *vicelehendakari*, el llegar a un acuerdo con alguien, aunque fueran los socialistas, y yo creo que hubo incluso algunos contactos para acceder a una cosa de éstas; por tanto, lo que se hizo no era absolutamente lo contrario de lo que se quería hacer; yo ahí lo que veo es que tanto de un lado como en otro, yo lo que veo es que desde este intento de reducir todos los discursos a uno único, las coaliciones son muy difíciles, las coaliciones son muy difíciles. Si uno quiere defender el discurso radical, el nacionalismo completamente, al discurso radical siempre le resulta muy difícil gobernar en coalición porque siempre hay que hacer dejaciones; no se puede mantener el discurso radical; esto fue lo que rompió de hecho también el intento de Garaikoetxea de hacer un gobierno con los socialistas, lo rompió la radicalidad de su postura, y ahí fue incapaz de llegar a estos acuerdos. (...) Carlos Garaikoetxea es desde un punto de vista caracterológico el tipo de personas que aprietan siempre la cuerda y la cuerda siempre se rompe, por estructura personal, al final terminas rompiendo las cuerdas”. (E-11).

lehendakari juró fidelidad al rey, a la Constitución y al Estatuto. En la misma línea, y a diferencia de Garaikoetxea, Ardanza se supeditó a los aspectos más simbólicos de aceptación del marco jurídico, permitiendo que la bandera española ondeara junto a la *ikurriña* en el Palacio de Ajuria Enea.⁵² Del mismo modo, el cambio se manifestó en una actitud hacia las transferencias competenciales como un proceso negociado y de progreso incremental, siguiendo el enfoque que los “autonomistas” habían defendido desde *Muga*.⁵³ El gobierno Ardanza, en definitiva, inauguró un periodo de especialización de roles entre gobierno y partido, con el gobierno jugando la vertiente legalista y pragmática al tiempo que el EBB mantenía los referentes identitarios tradicionales del partido. Como apuntábamos y volveremos a ver más adelante, aunque siguieron produciéndose conflictos entre el PNV y el PSE, el primer gobierno de Ardanza inauguró un nuevo tipo de relaciones entre Madrid y Vitoria, así como entre el gobierno y la oposición parlamentaria.

En esta línea, el testimonio mismo de Ardanza sobre su llegada a la *lehendakaritza* subraya la importancia del bloqueo

⁵² Retrospectivamente, un miembro de EA lo describía del siguiente modo: “inicialmente además, sin duda, el acceso de Ardanza a la *lehendakaritza* vino con un discurso que nunca se había dado en el PNV. Yo recuerdo, por ejemplo, hablar del Estatuto como ley orgánica, y por tanto sujeta al bloque de constitucionalidad, ese discurso no se había dado nunca en el PNV. (...) O, por ejemplo, aquellas famosa foto que se hizo debajo de la bandera española y tal, y no se qué, en Ajuria Enea, pues aquello también no se había dado nunca en tiempos de Garaikoetxea” (K.B.).

⁵³ A este respecto al cumplirse los 100 primeros días de su mandato, Ardanza subrayaba en el lado positivo la llegada de un nuevo paquete de transferencias en el que destacaba el capítulo de Universidades. (*Deia* 26-4-1986). Un año más tarde, en mayo, el mismo Ardanza reconocía en una conferencia en el club Siglo XXI que durante su mandato se había producido un mayor acercamiento entre Madrid y Vitoria, a lo que, sin embargo, añadía: “aunque no les voy a ocultar que aún falta mucho” (*Deia* 20-5-1986).

parlamentario y del bloqueo estatutario en el desarrollo de esta primera fase de la crisis:

Existe, además, internamente, otra situación muy delicada, que no se ha solido analizar, y es el 32-32 del Parlamento. Cuando a mí se me nomina *lehendakari*, el Parlamento está paralizado, bloqueado. Porque hay un 32 nacionalista y un 32 de la oposición que ha decidido ponerse de acuerdo para forzarle al *lehendakari* anterior, no a mí. Porque el Parlamento no se paraliza en enero o a finales de diciembre con motivo de la crisis. El Parlamento está bloqueado ya desde el inicio del andar parlamentario a partir de las vacaciones y ya no hay posibilidad de que prosperen las leyes. Así, la ley básica que debía prosperar que era la correspondiente a la de Aportaciones como consecuencia del acuerdo al que habíamos llegado en el Consejo Vasco de Finanzas, va al Parlamento y no prospera porque la oposición unida la rechaza. Luego, aparte de la situación interna del partido, aparte de la confrontación interinstitucional entre instituciones que están dominadas por el mismo partido con lo que esto supone además de descrédito institucional (que es otro elemento importante que hay que tener presente) me encuentro con un Parlamento bloqueado, como herencia anterior, que yo no he provocado.

Además de esto me encuentro con un diálogo con Madrid prácticamente nulo y con una confrontación con Madrid muy dura, que trae como consecuencia, fundamentalmente, una situación crítica más para nosotros que para Madrid. Me explico, Madrid es, en definitiva, quien tiene la sartén por el mango, nosotros podremos morder mucho, pero al final Madrid hace su propia política y no me estoy refiriendo sólo al Gobierno, el nacionalismo nuestro en general, tanto el Gobierno como el partido está en unas actitudes de confrontación dura con Madrid. Madrid da vuelta a esta situación porque tiene un control de los medios de comunicación y lo que está vendiendo Madrid es: con estos vascos no hay nada que hacer, estos son insolidarios, porque pretenden no sé qué privilegios con respecto al resto de las autonomías, etc., etc., lo cual cala mucho en el Estado. Y en lugar de tener apoyos lo que estamos consiguiendo es que Madrid se reafirme en su posición, con lo cual nosotros tendremos mucha razón pero no conseguimos nada y ahí hay una situación

cerrada con Madrid (Entrevista con José Antonio Ardanza en *Muga*, Abril 1986, nº 55: 6).

El replanteamiento de la función del Gobierno vasco no arrastra necesariamente un replanteamiento doctrinal o del discurso político del partido. Como veremos, mientras se prolongó la crisis del PNV y hasta la escisión definitiva en 1986 el partido mantendrá una línea que sigue enfatizando la diferenciación con los partidos de ámbito estatal, así como la ambigüedad sobre los objetivos últimos del PNV. Pero el Pacto de Legislatura que se gestiona desde el nuevo Gobierno y que, en palabras del mismo Ardanza, soluciona los tres frentes de gobernabilidad, no cuestiona la supeditación política del Gobierno al aparato del partido y tiene lugar con el consentimiento de éste:

Éste es el panorama. Entonces yo qué hago, tengo que empezar a canalizar todo este proceso. (...) Lo primero que tengo que hacer: un pacto de legislatura. Porque con el pacto de legislatura pretendo desbloquear el Parlamento. Y una vez desbloqueado, empezar a aprobar, sobre todo, las leyes fundamentales iniciales para poder hacer el reparto de funciones entre las instituciones y, a su vez, tengo que tratar de abrir nuevamente el diálogo con Madrid. Es decir, tengo tres frentes que resolver. El del Parlamento, el de las instituciones nuestras y el de Madrid. ¿El del partido? Eso lo tengo muy claro, yo ahí no voy a entrar. Yo vengo como consecuencia de esta crisis, y no voy a entrar en el problema del partido, no es incumbencia mía. (...) Lo que sí voy a hacer es no ser motivo nuevamente de confrontación con el partido. Ya no se va a volver a producir, al menos conmigo, la confrontación Gobierno-partido. Esta confrontación con mi presencia ha desaparecido ya.

(...) Con este pacto pretendo desbloquear el Parlamento; una vez desbloqueado, puede un Gobierno nacionalista seguir gobernando, porque si no hay pacto, con un 32-32 no queda más remedio que disolver el Parlamento y convocar unas elecciones, lo cual no aparece aconsejable ni prudente políticamente en aquel momento, ni para el propio partido ni para el propio país. Luego necesariamente hay que pactar (Entrevista con José Antonio Ardanza en *Muga*, Abril 1986, nº 55: 8).

El desbloqueo pasa necesariamente por el pacto con el PSE-PSOE, pues sólo este partido está dispuesto a hacer concesiones en el modelo de configuración institucional de la CAV, y al mismo tiempo sólo el PSE-PSOE puede desatascar los otros dos frentes de gobernabilidad:

El pacto lógico pasa por el Partido Socialista, esto me lo están diciendo tanto Euskadiko Ezkerra como Coalición Popular. A Euskadiko Ezkerra le digo: bueno, plantéame cuál podría ser una alternativa de pacto con vosotros, sobre qué bases podríamos pactar con vosotros. (...) En la alternativa de pacto que me pasa EE, hay muchas cosas que yo puedo compartir con ellos. Lo que ocurre es que son cosas referentes a lo que es el desarrollo estatutario, pero ni ellos ni nosotros ni los dos juntos podemos resolverlas, porque al final, quien tiene que resolver todas esas demandas y esos planteamientos es Madrid. En cambio, en la configuración interna del país, en lo que son los problemas internos del país, como los temas de la LTH, Diputaciones, etc., estamos tan distanciados que el pacto con EE supondría una confrontación con todo lo que ha supuesto hasta ahora la aplicación de la LTH. (...) En una parte no estamos de acuerdo y en otra sí, pero en la que estamos de acuerdo bien poco puede dar de sí, un pacto entre nosotros y EE.

¿Con Coalición Popular? Ni siquiera me plantean una propuesta. (...) Hay a su vez sus divisiones entre lo que el portavoz opina y lo que opinan sus colegas de Madrid.

En definitiva, ambos me están diciendo que el pacto debe ser con el PSOE. Y yo al final pacto con el PSOE, primero por esta razón, segundo porque yo mismo me estoy convenciendo de que el pacto lógico pasa por el PSOE, porque si yo tengo un problema de relación con Madrid y la confrontación del desarrollo estatutario y su clave está en Madrid, lo lógico es que tenga que ser con ellos con quien pacte. (...) Más razones para el pacto con los socialistas... hay una tercera, es que el Partido Socialista tampoco se muestra excesivamente crítico y agresivo con los criterios de aplicación de la LTH. Lo cual a mí me permite poder resolver el problema interinstitucional. Porque si el Partido Socialista se hubiera mostrado muy crítico y muy tajante en las tesis, una determinada aplicación de la LTH que hubiera sido muy dispar a la que nosotros, como partido

e instituciones entendíamos que había que aplicar, pues hubiera habido mayores problemas. Pero ahí el Partido Socialista no adoptó una actitud excesivamente beligerante. Todo esto me aconseja ir con el Partido Socialista. Esta es la razón del pacto. Con el pacto he desbloqueado el Parlamento, con el pacto he abierto el diálogo con Madrid y ya las instituciones empiezan a funcionar, ya empieza la relación normal, etc., etc. (Entrevista con José Antonio Ardanza en *Muga*, Abril 1986, nº 55: 9-10).

El Pacto de Legislatura puso fin a los enfrentamientos entre el EBB y el Gobierno Vasco, pero no terminó con los conflictos en el seno del PNV. Desde la dimisión forzada de Garaikoetxea hasta la escisión definitiva y surgimiento de EA en septiembre de 1986 la prensa comenzó a hablar de un sector “oficial” y un sector “crítico” en el partido. Durante esta segunda fase del prolongado proceso de crisis, los disidentes acentuarían sus críticas al sector “oficial” vinculado al EBB y al nuevo Gobierno Vasco, a los que en función del mismo Pacto de Legislatura se acusaba de dejación de principios ideológicos del partido. Esta segunda fase fue además testigo de un acercamiento entre ese sector “crítico”, todavía inserto en el partido, y otras ramificaciones que, como los Ormacistas, habían abandonado el PNV en crisis anteriores. Pero si el conflicto que había forzado la dimisión de Garaikoetxea no dio lugar a un proceso de escisión más inmediato fue porque el sector “crítico” no dio por perdida la batalla interna y buscó emplear la peculiar organización territorial del PNV para hacerse con el control del partido. De hecho los enfrentamientos entre EBB y Garaikoetxea habían mostrado ya un perfil territorial que explica, por ejemplo, que la ejecutiva reforzara su ofensiva una vez disuelta la organización del PNV en Navarra. La fase final de la escisión fue testigo de una territorialización aún mayor del conflicto que, como veremos seguidamente, se vio favorecida no sólo por la estructura territorial del partido y el fuerte peso decisorio que ésta dejaba en el nivel provincial, sino también por el impacto que las diferencias entre los subsistemas de partidos provinciales tenían en la percepción de las disyuntivas estratégicas que dividían al PNV. Estas diferencias siguieron teniendo un

impacto en la evolución estratégica del PNV y EA después de la ruptura.

6.3. La territorialización del conflicto: la organización “confederal” y la escisión del PNV

Los años ochenta habían sido testigos de disputas *orgánicas* novedosas con respecto a etapas anteriores en la medida en la que el acceso del PNV a un gobierno autonómico había creado una situación nueva de consecuencias no previstas por los Estatutos del partido. En su segunda vertiente, la *territorial*, las disputas no hacían sino reproducir viejas disputas orgánicas que habían dividido a los peneuvistas en su trayectoria prefranquista y durante la transición.

El modelo organizativo territorial readoptado durante la transición, que al menos formalmente concebía el PNV como una “unión nacional” de organizaciones *de facto* provinciales, siguió dificultando en este sentido, como había ocurrido en el pasado, una convergencia entre la élites peneuvistas. Conforme se fue articulando un giro estratégico en torno a la ejecutiva del partido, el sector “crítico” identificado con Garaikoetxea empleó las organizaciones territoriales afines como mecanismo de resistencia frente a dicho giro. Esto se acentuó especialmente en los meses anteriores a la ruptura definitiva, cuando el sector “crítico” empleó la organización del partido en Guipúzcoa como último bastión de resistencia frente a la política marcada desde el EBB y el Gobierno de Ardanza. Lo más paradójico de la territorialización del conflicto, sin embargo, es que tanto los “oficiales” como los “críticos” pasaron a defender visiones contrapuestas de la provincialidad según se discutiera ésta como aspecto regulador de las relaciones políticas dentro o fuera del mismo partido. De este modo, mientras los “oficiales” defendían instituciones provinciales fuertes gobernadas por un partido centralizado en el nivel nacional, los “críticos” buscaban legitimar sus posiciones en una

confederabilidad en el seno del partido que, sin embargo, negaban para las relaciones entre las Diputaciones y el Gobierno vasco.

La territorialización del conflicto se desarrolló en dos vertientes que veremos a continuación, a veces relacionadas en el discurso político, pero autónomas entre sí. Una primera, que ya hemos tratado con alguna extensión en el epígrafe anterior y que por tanto analizaremos más brevemente, se derivó de las contradicciones y disputas que surgieron del esfuerzo por construir un entramado de instituciones comunes vascas que pese a ello respetara las trayectorias diferenciadas que las instituciones provinciales habían tenido bajo el franquismo. En última instancia, esta primera vertiente reflejaba también el mayor margen de acción que la organización territorial del partido concedía a sus elites provinciales en la competición por recursos institucionales. Inicialmente, esta primera vertiente enfrentaba fundamentalmente a las Diputaciones con el Gobierno vasco, pero con el tiempo el EBB la instrumentalizó para reducir el margen de autonomía de Garaikoetxea. En la medida en la que nunca antes, salvo en el breve Gobierno de Aguirre de 1936-37, se habían articulado instituciones comunes a las tres provincias, estas disputas interterritoriales resultaron nuevas en la trayectoria del PNV.

Sin embargo, la segunda vertiente, relativa a la orientación estratégica global del partido, reflejaba un conflicto secular en la historia del PNV. Como en el pasado, las disputas en este sentido se articularon en torno a la política de pactos con otras fuerzas políticas. Como también vimos en el epígrafe anterior, conforme las dificultades de gobernabilidad se fueron haciendo más evidentes el EBB desplegó una política de aproximación a la derecha estatal que fue boicoteada en su aplicación local por la organización del partido en Navarra. Esto condujo a un primer conflicto que derivó en la disolución del partido y en el establecimiento de un Gestora en la provincia. La crisis navarra antecedió en sólo unos meses a la dimisión forzada de Garaikoetxea, y a partir de entonces quedó vinculada a la articulación de un sector "crítico" que desde la Asamblea Regional de Guipúzcoa se hizo con el control de la Ejecutiva Regional o

GBB. Desde ese momento, la organización guipuzcoana fue la principal protagonista de los conflictos frente a la dirección nacional, hasta que tras la formación de EA la ejecutiva guipuzcoana o GBB se trasladó en bloque al nuevo partido. Tanto en el conflicto navarro como en el guipuzcoano, como había ocurrido ya con la crisis ormazista en Vizcaya durante la transición, los disidentes legitimaron sus posiciones en el modelo territorial del partido frente a los esfuerzos centralizadores del EBB.

6.3.1. Conflicto de poderes e interpretación de los “derechos históricos”: las Diputaciones Forales frente al Gobierno vasco

En julio de 1981 el Gobierno vasco presentó en la Cámara un primer proyecto de LTH que finalmente se ve obligado a retirar no por la postura de los partidos de la oposición (cuyo apoyo parlamentario no necesitaba) sino por la oposición surgida entre las mismas filas peneuvistas, y especialmente de Emilio Guevara, a la sazón Diputado General de Álava, pero también portavoz del grupo parlamentario del PNV en la Cámara vasca. Desde entonces y hasta la presentación de un nuevo proyecto, a mediados de 1983, y su aprobación en noviembre de ese mismo año, la LTH fue objeto de un prolongado debate y de una dura negociación en el seno del partido.

Se trataba inicialmente de un conflicto de asignación presupuestaria de las Haciendas Forales al Gobierno, y se articulaba en torno a la idea de que el Concierto no sólo era una figura de autonomía fiscal frente al Estado central sino también frente al Gobierno vasco. El Concierto interno era defendido desde Álava y principalmente, como acabamos de señalar, por su Diputado General, Emilio Guevara. Por lo demás, Guevara legitimaba sus aspiraciones en la propia trayectoria del PNV, y a dicha trayectoria se remitía a la hora de defender su propio

proyecto de ley.⁵⁴ Como vimos en el capítulo 3, durante la transición el PNV había conferido a la doctrina de los “derechos históricos” un doble sentido. De cara al Estado central y a través de los “derechos históricos”, el PNV había tratado de conseguir el reconocimiento constitucional de una soberanía vasca evitando mencionarla. Pero en distintas ocasiones y en el contexto particular alavés, el PNV había empleado esa misma doctrina para garantizar que la autonomía vasca no se construiría sobre el residuo de autogobierno que había sobrevivido en Álava bajo el franquismo. Esta interpretación se había defendido además con objeto de evitar una oposición de la UCD local a la incorporación de Álava a la CAV o, dicho de otro modo, una “navarrización” de Álava. Sin embargo, una vez en la Diputación, Guevara llevó estos compromisos al pie de la letra.⁵⁵ La propia disparidad en la trayectoria institucional de las tres diputaciones sirvió de base al

⁵⁴ Guevara definía del siguiente modo las fuentes del segundo proyecto de la LTH: “Los principios básicos los teníamos establecidos en primer lugar en toda la ideología constante del Partido Nacionalista Vasco que está reflejada para mí con bastante claridad en las ponencias de la Asamblea de Iruña de 1977 (...), reafirmados de forma taxativa en el programa de Gobierno para el Parlamento vasco que se elaboró por el partido y por el que fuimos todos candidatos en 1980” (*Muga*, Febrero 1984; n° 29: p.6).

⁵⁵ El siguiente testimonio de un parlamentario vizcaíno es expresivo de la resistencia, desde la misma puesta en marcha del Gobierno vasco, mostrada por la Diputación peneuvista de Álava a ceder en su capacidad financiera: “Ya había habido problemas en cuanto a la financiación, (...) sobre todo en Álava, que como digo había tenido su competencia, venía con sus presupuestos de anteriormente, tenía un desfase de 700 millones de pesetas, de lo que había sido antes, en la que manejaba todo lo que recaudaba, a tener que compartir con un Gobierno, y le sale una situación de desfase. (...) Se empieza la discusión, tuvimos una asamblea terrible en esa discusión, bueno, y al final se llega a la conclusión de que hay que darle a Álava esa cantidad de dinero; cree que es, sobre todo Garaikoetxea, que es muy personal, que le estamos quitando poder” (E-9).

conflicto, primero en Álava, pero después también en Vizcaya. Como señala un peneuvista, se

partía de distinta situación. Álava, por ejemplo partía de una situación muy distinta, partía de que durante cuarenta años había tenido el concierto. Vizcaya y Guipúzcoa partíamos de que no teníamos nada, entonces lógicamente se producen tensiones cuando se empieza a repartir entre el Gobierno vasco y Álava. Álava que había tenido, y que tenía y que conserva ahora, quiere coger más. Vizcaya y Guipúzcoa en un principio pues no entran en el problema pues porque están creándose. En Vizcaya las tensiones con el Gobierno surgen porque tenía una serie de intereses, por ejemplo, el tema industrial, cuando se produce la caída de la margen izquierda, de la industria, tenía un problema industrial. Vizcaya quiere ahí volcar sus recursos: el gobierno considera que eso es competencia de él, esas son tensiones que se producen”(E-9).

En definitiva, el enfrentamiento entre el Gobierno y las Diputaciones, y en especial la alavesa y la vizcaína, aunque expresaba una competición de distintos niveles de gobierno por recursos institucionales, terminó intercalándose con la naturaleza del nacionalismo que el PNV decía defender. Como vimos en el epígrafe anterior, Emilio Guevara trataba de legitimar su “foralismo” en el entendimiento de que la pluralidad de Euskadi tenía una plasmación territorial que había que respetar.⁵⁶ En este sentido, Guevara ofrecía una versión más moderada del nacionalismo peneuvista y que, cabía pensar, podía ajustarse mejor al perfil sociopolítico alavés. En Vizcaya, sin embargo, la oposición a Garaikoetxea se planteó en términos más tradicionalistas, lo que permitía a Garaikoetxea defender que su interpretación más soberanista en la defensa de las instituciones

⁵⁶ Este vínculo se reflejó en la extensa cobertura que *Muga* dio a las posiciones de Emilio Guevara, no tanto porque la revista partiera de una interpretación “foral” del modo en el que las instituciones debían repartirse el poder político, sino probablemente por el modo en el que Guevara vinculaba su “foralismo” a un nacionalismo más conciliador.

comunes respondía a una modernización necesaria del mensaje nacionalista.⁵⁷

Distintos testimonios, como el siguiente, aclaran que inicialmente la posición del EBB había sido imparcial, si no más cercana a las posiciones del Gobierno:

Este es el primer conflicto gordo [en relación a la crisis navarra], después viene territorios históricos, con un partido que primero ha apoyado las tesis del Gobierno y los modernizadores, pero ¡ojo! unas tesis que se han mantenido desde Vizcaya y se han mantenido desde Guipúzcoa, es que no se puede olvidar, de repente, el partido cambia de opinión. Aquí hay un problema también. Emilio Guevara es portavoz parlamentario, con lo cual Emilio ha dicho que va a votar que no, toda la oposición está en contra, la LTH no sale, no hay que retirarla porque el PNV no tenga mayoría sino que para esa ley no tiene mayoría, y a partir de ahí evoluciona en PNV cómo evoluciona(...)"(E-6)

Bien fuera con objeto de prevenir una crisis partidista en Álava, donde el nacionalismo era más frágil, bien con objeto de instrumentalizar la crisis para aumentar el control político sobre Garaikoetxea, el segundo proyecto de ley de la LTH reflejaba una clara apuesta del EBB a favor de las Diputaciones.⁵⁸ En cualquier

⁵⁷ Por ejemplo, en octubre de 1984, pocos meses antes por tanto de la dimisión de Garaikoetxea, José María Macua, Diputado General de Vizcaya manifestaba a la prensa: "Somos conscientes de la novedad que han representado la inserción de instituciones comunes como Parlamento y Gobierno vasco, y sabemos que eso supone una especie de restricción en derechos históricos que hasta Franco respetaba" (Declaraciones de José María Macua a *El Correo Español- El Pueblo Vasco* y reproducidas en *Deia* 28-10-1984).

⁵⁸ "El respeto a Álava presidió la elaboración del Estatuto" (*Deia* 13-2-1984). Estas afirmaciones de Arzalluz en plena campaña electoral de los segundos comicios autonómicos expresan de forma manifiesta la decantación por la posición de las Diputaciones que para entonces había adoptado el EBB. La posible instrumentalización que el EBB hiciera de este conflicto queda manifiesta por la evolución de algunos de los más firmes "foralistas" tras la escisión del partido. En las elecciones a Juntas

caso, y como ya apuntamos en el epígrafe anterior, el primer intento del partido por recuperar un control político efectivo sobre Garaikoetxea tuvo ya un claro perfil territorial que reflejaba claramente este conflicto interinstitucional. Cuando en diciembre de 1983 Garaikoetxea condicionó su candidatura a la reelección a una renovación de la autonomía política con respecto al partido, fue la Asamblea Regional alavesa la que más firmemente se opuso a dicha renovación, mientras la vizcaína adoptaba una posición intermedia y las guipuzcoana y navarra se mostraban partidarias de la renovación. El acuerdo final, por el que se comprometía un papel intermediador del EBB en la interpretación de la LTH, requirió de una negociación especial con los apoderados alaveses a la Asamblea Nacional.⁵⁹

de 1987 la candidatura de Macua, que como acabamos de ver había protagonizado algunos de los más duros enfrentamientos con Garaikoetxea, fue marginada por la dirección. Tras la firma del Gobierno de coalición con el PSE-PNV, Macua se oponía al cambio en la normativa electoral a juntas que la dirección del PNV había firmado con su nuevo socio de gobierno y trató de oponerse a ella desde las Juntas vizcaínas. El EBB reaccionó sustituyendo su candidatura a Diputado General de Vizcaya por la de José Antonio Pradera para las elecciones forales de junio de 1987.

⁵⁹ En enero de 1984, durante el proceso asambleario que precedió a la renovación de la candidatura de Garaikoetxea, las Asambleas Regionales adoptaron posiciones distintas. La asamblea navarra se mostró favorable al levantamiento de la disciplina renovando de este modo la posición que ya había mantenido en diciembre del mes anterior. Frente a la amenaza de dimisión del *lehendakari*, la Asamblea guipuzcoana también se mostró favorable al levantamiento, modificando la posición que había mantenido el mes anterior. La Asamblea alavesa, sin embargo, renovó su posición en contra del levantamiento, mientras la vizcaína propuso la solución de compromiso que finalmente se adoptó, reflejando de este modo los enfrentamientos que sus respectivas Diputaciones habían tenido con el Gobierno vasco. Por otro lado, la prensa nacionalista se hacía eco de que la resolución final adoptada en la Asamblea Nacional de Zarautz el 8 de enero había requerido de una negociación especial con 10 de los apoderados alaveses (*Deia* 6-1-1984, 8-1-1984 y 9-1-1984)

6.3.2. *Las organizaciones regionales del PNV: “autonomía provincial” y divergencia estratégica*

La segunda vertiente de la territorialización del conflicto tuvo como protagonista la política de pactos del PNV. El conflicto surgía aquí de la conjunción del modelo territorial del partido adoptado durante la transición y de la distinta situación sociopolítica a la que, como apuntaba Guevara, se enfrentaba el PNV en cada uno de los territorios históricos. Como vimos, los estatutos de 1977 (que al menos en lo relativo a la organización territorial permanecieron sin modificar hasta 1987, es decir hasta después de la escisión) habían dejado un enorme espacio de incertidumbre sobre el nivel territorial competente en la política de alianzas. La organización dificultaba incluso la formación de una perspectiva conjunta de partido. La conformación del mismo EBB no respondía a una elección directa como Ejecutiva Nacional, sino que estatutariamente, incluyendo a su mismo presidente, no era sino la unión de representantes de cuatro ejecutivas provinciales. Ni siquiera la Asamblea Nacional reponía a un mandato que abarcara el conjunto del partido, pues la elección de sus representantes o “apoderados” estaba mediatizada por las Asambleas Regionales. En los testimonios posteriores, las referencias de los dirigentes del PNV a las dificultades que se derivaban de la conformación de una política “nacional” tanto en el EBB como en la misma Asamblea Nacional son, como veremos, constantes.

En todo caso, la letra organizativa del PNV parecía responder más a la provincialización de la política, que había caracterizado la trayectoria prefranquista del partido, que a las necesidades de una formación política de finales de los años setenta y comienzos de los ochenta. La primacía de las ópticas “provinciales”, sin embargo, no se veía sólo favorecida sólo por la estructura organizativa del partido. Estaba además determinada por la disparidad de situaciones de cada uno de los territorios históricos y por la institucionalización, en el seno de la CAV, de unas Diputaciones fuertes, lo que constituía un incentivo adicional para

que los criterios de gobernabilidad de las instituciones condujeran a perspectivas diferentes en cada uno de los territorios. La particularidad del contexto era especialmente subrayable en el caso de Navarra, descolgada del proceso estatutario vasco. Esto explica en buena medida que las disputas en la política de pactos comenzaran precisamente en esta última provincia. Pero también en las provincias que formaban parte de la CAV, las posiciones relativas de las organizaciones del partido en los respectivos subsistemas de partidos locales eran lo suficientemente distintas entre sí como para que las distintas evaluaciones de la política de pactos diseñada desde el EBB jugaran un papel determinante en el proceso de escisión que siguió a la dimisión forzada de Garaikoetxea. Con esto se otorgaban armas al sector “crítico” con las que cuestionar las credenciales nacionalistas del Gobierno vasco y del EBB. La tradicional disyuntiva entre un enfoque pragmático o radical al desarrollo de la autonomía vasca jugó en este sentido un papel todavía más determinante en esta segunda fase de la crisis que en la primera.

El detonante del conflicto en torno a la política de alianzas se abrió, como apuntábamos, en Navarra. Si al comienzo de la transición los líderes del PNV en Navarra se habían enfrentado a disyuntivas similares a las de la organización del partido en Álava, desde finales de la misma década de los setenta y comienzos de los ochenta se abrió una creciente distancia en la situación respectiva de las dos organizaciones, que consecuentemente tendieron a adoptar posiciones antagónicas. Como en Álava, el PNV navarro había jugado a comienzos de la transición con la idea de adoptar posiciones foralistas para atraer el apoyo de sectores de la derecha local. A diferencia de Álava, sin embargo, la derecha en Navarra consolidó un partido político autónomo, Unión del Pueblo Navarro (UPN), articulado en buena medida en el rechazo frontal a cualquier posibilidad de integración futura en la CAV. En el extremo opuesto del sistema de partidos, la coalición HB conseguía un apoyo electoral que, siendo más baja que la obtenida en Guipúzcoa, sobrepasaba con creces su implantación en Álava. El apoyo a HB en Navarra contrastaba

además con la escasa implantación del mismo PNV. El resultado era un fraccionamiento partidista similar pero con un nivel de polarización todavía mayor que el existente en la tres provincias de la CAV. Esta conjunción de fuerzas y la misma posición muy minoritaria de la organización local del PNV produjo una mayor supeditación de la estrategia política del partido a la de HB y un mayor alejamiento de los partidos estatales que en la CAV. Por contraste, el fraccionamiento del sistema de partidos en Navarra convirtió en crucial la presencia de los tres parlamentarios peneuvistas en el Parlamento Foral tras las primeras elecciones autonómicas de junio de 1983. En esta coyuntura política, el partido en Navarra decidió que seguir la política de alianzas con AP diseñada desde el EBB constituiría un suicidio político de la organización local. El siguiente testimonio de un afiliado navarro, a la sazón también miembro del Gobierno de Garaikoetxea, es elocuente tanto de dicha percepción como de la mayor supeditación de la organización del PNV en Navarra con respecto a la organización local de HB:

¿Cuál es el problema? Pues que los navarros les decimos que ni flores ¿Cuál es la razón? Koldo Amezketta [Presidente del NBB] lo dijo de una forma muy bruta, claro, estamos aún en la resaca del golpe de Estado, en una situación política inestable, viene a decir lo siguiente ‘aquí si algún día a algunos de nosotros nos fusilan, yo lo que estoy seguro es que probablemente Urralburu [candidato del PSN a la presidencia] esté conmigo, lo que estoy seguro es que Del Burgo [líder de AP en Navarra] no estará conmigo. En Navarra era absolutamente imposible habida cuenta de quiénes eran en aquel momento la gente de AP y de UPN, era absolutamente imposible que partidos como el PNV pudieran llegar a algún tipo de acuerdo con esta gente, era imposible; en aquel mismo momento cuando Iñaki Aldekoa [representante de HB en el Parlamento foral], empiezan a hablar de los terroristas, Iñaki Aldekoa pide la palabra y le dice a Del Burgo qué se siente siendo hijo de terrorista.⁶⁰ (...) Es que era

⁶⁰ Esta pregunta hacía referencia a un rumor local según el cual el mismo día del Alzamiento Nacional el padre del interpelado había disparado a bocajarro a dos socialistas en la plaza principal de Pamplona.

imposible, desde Bilbao, por decirlo de alguna manera las cosas se podían ver de otra forma, cómo se suma y cómo no se suma, desde Navarra era absolutamente imposible (...) y luego había una cuestión, que nadie está dispuesto a olvidar, que UPN se crea con una vocación netamente antivasquista, esto no está dispuesto nadie, que hay mucho facherío allí. En aquel momento, lo digo yo como navarro, aquello era imposible, no me vale que me hagas unas sumas y te olvides, que 2 y 2 son 4, pero en política, 2 y 2 no son 4. (E-6) ⁶¹

Por dos veces el EBB intentó forzar la abstención de los parlamentarios del PNV en el Parlamento navarro; pero la segunda vez, en marzo de 1984, la política del EBB venía con el añadido de autoridad que le daba la adhesión de la Asamblea Nacional, lo que además autorizaba al EBB a promover la disolución del partido en Navarra tras este segundo incumplimiento. La expulsión del NBB del partido y la disolución de la organización local abrió una crisis regional que se prolongaría durante dos años hasta que con la consumación de la escisión en septiembre de 1986 el grueso de las Juntas municipales que habían constituido el PNV en Navarra entraron a formar parte de EA. En los meses siguientes, la crisis regional del partido enlazaría con la territorialización del conflicto del PNV en el seno de la CAV. ⁶²

⁶¹ La percepción por parte del NBB expulsado de que la política de alianzas del EBB contaba con el rechazo de la base local del partido no resultó errónea. Tras la expulsión del NBB, 38 de las 39 Juntas Municipales del PNV en Navarra firmaron una solicitud al EBB para la readmisión de los expulsados en la que afirmaban que de otro modo se consideraban autoexcluidos del partido. Casi dos años después, al celebrarse las elecciones generales de junio de 1986 y todavía sin resolverse la crisis provincial, la dirección expulsada promovió el voto a HB como forma de protesta, lo que permitió a la coalición *abertzale* conseguir por primera y única vez un parlamentario en el Congreso por Navarra. La formación de EA sólo unos meses después terminó totalmente con la escasa implantación que el PNV había contado en Navarra hasta ese momento.

⁶² En el *Alderdi Eguna* de agosto de 1984, seis meses antes de su dimisión, Garaikoetxea mostró en público por primera vez su apoyo a los

Esta provincialización de la vida partidista podía ser más marcada en el ámbito navarro por su exclusión del proceso estatutario vinculado al Estatuto de Guernica. Sin embargo, como en el periodo prefranquista y durante la transición, la creación de la CAV no terminó con la marcada diversidad de las situaciones a las que se enfrentaba el PNV en cada uno de los tres “territorios históricos”. Las tablas 6.4, 6.5, y 6.6 describen la evolución de los subsistemas de partidos en Álava, Guipúzcoa y Vizcaya atendiendo a elecciones generales, autonómicas y forales.

En relación a las elecciones que tuvieron lugar antes de la escisión de 1986, la evolución de los respectivos subsistemas de partidos provinciales continuó algunas de las pautas que ya se habían puesto de manifiesto durante la transición. En las elecciones generales, el voto nacionalista consolidó una clara hegemonía en Vizcaya y sobre todo en Guipúzcoa, pero siguió siendo minoritario respecto al no nacionalista en Álava. En las elecciones autonómicas, el voto nacionalista predominaba en las tres provincias, pero mientras oscilaba en torno al 50-55 por ciento en Álava, alcanzaba casi un 70 por ciento del voto válido en Guipúzcoa. En los comicios forales, la tendencia era similar a los autonómicos, aunque Guipúzcoa mostraba un diferencial todavía mayor a favor del voto nacionalista que las otras dos provincias. Por lo demás hasta 1986, y considerando el conjunto del voto, el PNV era la formación más votada en Vizcaya y en Guipúzcoa tanto en las elecciones generales como en las autonómicas, aunque en Álava sólo lo era en estas últimas. El PSE-PSOE era el partido más votado en las generales, en marcado paralelismo a la

expulsados navarros cuando ante las negativas del EBB para aprobar su readmisión, reclamó una solución urgente a la crisis del partido en Navarra (*Deia* 10-8-1984). En junio de ese mismo año había comenzado a ponerse de manifiesto una disidencia guipuzcoana en este sentido cuando su Asamblea Regional aprobó dos propuestas en las que se exigía la reintegración de los expulsados: una en la que dicha reintegración se supeditaba a la aceptación de la organización local de la disciplina de partido, y una segunda en la que este requisito se obviaba (*Deia* 3-6-1984).

alternancia entre partidos CiU y PSC-PSOE en las elecciones catalanas, lo que en la literatura se ha conocido como voto dual. Como en el caso catalán, esta alternancia de partidos parecía relacionada con una mayor volatilidad entre bloques (nacionalista y no nacionalista en este caso) y entre los dos tipos de comicios en el caso alavés que en las otras dos provincias, y sobretodo Guipúzcoa. Mientras que en Álava la volatilidad intrabloques osciló entre un 10 y un 20 por ciento a lo largo de todo el período, en Vizcaya osciló entre un 5 y un 15 por ciento y en Guipúzcoa entre un 5 y un 10 por ciento. Estas diferencias eran indicativas de una mayor transferibilidad del voto entre partidos nacionalistas y no nacionalistas en Álava que en las otras dos provincias, lo que como veremos era claramente percibido por las élites del partido.

Atendiendo al ratio de apoyo intranacionalista (es decir, el voto al PNV en relación a otras fuerzas nacionalistas), la hegemonía más clara correspondía al ámbito vizcaíno (a diferencia de los años de la transición, cuando había sido para el PNV alavés) con aproximadamente entre tres y cuatro de cada cinco votos nacionalistas otorgados al PNV, con una posición intermedia en Álava, y con sólo algo más de la mitad de los votos nacionalistas destinados a esta formación en Guipúzcoa. En Álava, sin embargo, el voto nacionalista no peneuvista estaba más equitativamente repartido entre EE y HB que en las otras dos provincias, lo que contribuía a reducir la percepción de competición por el flanco radical del partido. A lo largo de todo el período, el apoyo electoral a HB en Guipúzcoa fue un tercio superior al conseguido en Vizcaya, mientras que dobló el nivel de implantación de la coalición radical en Álava.

Estas diferencias en los respectivos subsistemas de partidos reflejaban además diferencias actitudinales hacia distintas cuestiones en el conjunto del electorado de cada provincia y entre el electorado "provincial" del PNV. De acuerdo con las Tablas 6.1, 6.2 y 6.3 estas diferencias eran ya perfectamente identificables en febrero de 1984, poco antes de los segundos comicios autonómicos y con anterioridad por tanto a los mayores conflictos entre ámbitos territoriales que tendrían lugar a lo largo de 1985 y

1986. Las Tablas 6.1 y 6.2. muestran las diferencias interterritoriales con respecto a los gobiernos óptimos para la pacificación del País vasco. Considerando al conjunto del electorado (Tabla 6.1.), en las tres provincias la opción más señalada era la de un gobierno de coalición de las tres formaciones nacionalistas. Pero mientras que estas preferencias abarcaban en Guipúzcoa a casi la mitad del electorado, eran diez puntos menos en Vizcaya, y casi veinte menos en Álava. En esta última provincia, además, la no respuesta superaba a la opción exclusivamente nacionalista. En Vizcaya y Guipúzcoa la segunda opción más señalada era un gobierno monocolor del PNV, pero en Álava era un gobierno de coalición PNV-PSOE, lo que además era preferido por los vizcaínos en 5 puntos por encima de los guipuzcoanos.

Mucho más sorprendente, sin embargo, es que algunas de estas diferencias interprovinciales eran más marcadas en la intención de voto al PNV (Tabla 6.2.) que en el conjunto del electorado. Como cabía esperar, la primera preferencia de los votantes peneuvistas en las tres provincias era un gobierno monocolor del PNV, aunque algo más en Vizcaya que en las otras dos provincias. En Guipúzcoa y Vizcaya la segunda preferencia era un gobierno de todas las fuerzas nacionalistas, bien que en Guipúzcoa dicha preferencia casi igualara a la de un gobierno monocolor. De hecho, entre los votantes peneuvistas guipuzcoanos la preferencia por un "frente nacionalista" superaba en más del doble a la de los votantes peneuvistas alaveses. La segunda preferencia de estos últimos era un gobierno de coalición con el PSOE: los votantes peneuvistas alaveses doblaban a este respecto a los votantes peneuvistas de las otras dos provincias. Los votantes peneuvistas vizcaínos representaban una posición intermedia en la medida en la que aunque su preferencia por un gobierno entre nacionalistas y no nacionalistas era similar a la de los guipuzcoanos, su adhesión a un "frente nacionalista" era también menos entusiasta.

Tabla 6.1. Percepciones sobre el mejor Gobierno para pacificación por provincias, febrero 1984 (en porcentajes)⁶³

Provincia	¿Qué partido o coalición de partidos cree Vd. que sería mejor para la pacificación de Euskadi?						(N)
	Sólo PNV	PNV-AP	PNV-EE-HB	PNV-EE	PNV-PSOE	NS/NC	
Vizcaya	18 (no sig.)	4 (no sig.)	36 (no sig.)	9 (1,8)	15 (no sig)	18 (-2,1)	772
Guipúzcoa	18 (no sig.)	2 (-2,3)	46 (5,6)	6 (-1,6)	10 (-3,7)	18 (-1,9)	626
Álava	15 (-1,5)	3 (no sig.)	27 (-5,1)	7 (no sig.)	20 (3,3)	28 (4,5)	434

Fuente: CIS Febrero 1984 (E.1368)

⁶³ Los test de Chi cuadrado del análisis bivariado de las Tablas 6.1, 6.2. y 6.7 resultaron en todos los casos estadísticamente significativos. Como en el análisis bivariado del capítulo 4 en las Tablas he preferido incluir los Residuos Ajustados (R.A.) Los RA son otra medida de la diferencia entre las frecuencias esperadas en cada casilla (bajo la hipótesis nula de que las dos variables que se están cruzando fueran independientes) y las frecuencias observadas. Cuanto mayor sea la diferencia entre la frecuencia esperada y la observada, mayores serán los RA (positivos o negativos) y tendremos evidencia de que las dos variables no son independientes, es decir, están relacionadas

Tabla 6.2. Percepciones sobre el mejor Gobierno para pacificación por provincias e intención de voto al PNV, febrero 1984

Provincia	¿Qué partido o coalición de partidos cree Vd. que sería mejor para la pacificación de Euskadi?						N
	Sólo PNV	PNV-AP	PNV-EE-HB	PNV-EE	PNV-PSOE	NS/NC	
Vizcaya	38 (no sig.)	3 (no sig.)	30 (no sig.)	10 (no sig.)	8 (no sig.)	12 (no sig.)	285
Guipúzcoa	37	2 (no sig.)	33 (1,7)	9 (no sig.)	9 (no sig.)	9 (no sig.)	202
Álava	31 (no sig.)	3 (no sig.)	17 (-2,9)	13 (no sig.)	21 (4)	15 (no sig.)	109

Fuente: CIS Febrero 1984 (E.1368)

Estas diferencias se manifiestan también en las valoraciones de los distintos partidos políticos de la Tabla 6.3. La parte superior de la tabla recoge las preferencias del conjunto del electorado, mientras la inferior lo hace con la intención de voto al PNV en las elecciones autonómicas de febrero de 1984. Atendiendo a la parte superior, en las tres provincias el partido más valorado era el PNV. Y mientras en Guipúzcoa las siguientes preferencias del electorado señalaban a partidos nacionalistas (EE en segundo lugar, y HB en tercero), en Vizcaya la segunda preferencia era EE, y la tercera un partido no nacionalista como el PSE-PSOE. Éste último era la segunda preferencia de los alaveses, siguiendo de cerca al mismo PNV, mientras la tercera, y bastante alejada, era EE. En otro orden de cosas, la valoración que hacían los guipuzcoanos de HB superaba en medio punto la de los vizcaínos y en un punto la de los alaveses. A la inversa, la valoración del PSOE por parte de los alaveses superaba en algo más medio punto la de los vizcaínos pero en más de un punto la de los guipuzcoanos.

De nuevo, los contrastes más sorprendentes se daban entre el mismo electorado peneuvista cuyas respectivas percepciones del resto de los partidos reflejaban la distintas posiciones relativas del mismo PNV en cada uno de los territorios. Si entre el electorado peneuvista vizcaíno y el guipuzcoano EE era el partido mejor valorado después del PNV, entre los alaveses la segunda fuerza política mejor valorada era el PSOE, con más de un punto por encima de sus homólogos en las otras dos provincias. Esto está en consonancia con el mayor impacto del voto dual y la volatilidad intrabloques en Álava, pues tratándose de intención de voto en elecciones autonómicas es probable que una parte de aquél estuviera preferentemente orientado al PSOE en elecciones generales. En este mismo sentido, la valoración de la derecha estatal (AP-PDP) por parte de los peneuvistas alaveses superaba en medio punto la de los peneuvistas vizcaínos y en casi más de un punto la de los guipuzcoanos.

Tabla 6.3. Valoración de partidos políticos vascos por territorio e intención de voto al PNV, febrero 1984

		PSE-PSOE	AP/PDP	PNV	HB	EE	
Conjunto del electorado.	Vizcaya	4,29	1,82	6,05	3,63	4,52	Med
		830	828	831	822	822	N
		2,76	2,26	2,72	2,97	2,67	D.típ.
	Guipúzcoa	3,92	1,35	5,57	4,11	4,51	Med
		664	659	663	659	659	N
		2,74	1,96	2,53	2,82	2,56	D.típ.
Álava	5,00	2,18	5,63	3,22	3,89	Med	
	474	472	476	471	464	N	
	2,54	2,33	2,34	2,78	2,61	D.típ.	
Intención de Voto PNV	Vizcaya	3,77	1,80	7,78	3,18	4,42	Med.
		287	287	288	283	283	N
		2,66	2,26	2,13	2,72	2,54	D.típ.
	Guipúzcoa	3,79	1,37	7,49	3,39	4,16	Med.
		207	204	206	203	203	N.
		2,45	1,78	1,95	2,58	2,48	D.típ.
Álava	4,98	2,22	7,30	3,08	4,06	Med.	
	110	110	108	110	107	N.	
	2,50	2,14	2,00	2,68	2,48	D.típ.	

Fuente: CIS Febrero 1984 (E.1368)

Muchas de estas diferencias eran claramente percibidas por las elites peneuvistas de las respectivas provincias. Años después, un líder del PNV alavés describía la naturaleza del voto peneuvista en Álava, tanto en el mismo momento de la entrevista como en sentido retrospectivo. De modo significativo, no sólo mencionaba la mayor volatilidad y el mayor impacto del liderazgo y de la evaluación retrospectiva en el voto, sino que ignoraba la competición en el flanco radical del partido. Como mostraba la Tabla 6.3 el electorado peneuvista alavés también se caracterizaba por una menor distancia percibida con respecto a la derecha.⁶⁴ Como vimos anteriormente, el discurso “foralista” de Guevara apelaba, precisamente en Álava, a una orientación estratégica del PNV para buscar puntos de encuentro con las fuerzas no nacionalistas. En palabras de ese peneuvista alavés,

me da la impresión de que en Álava hay dos tercios de los votos que son votos muy claros, que están muy definidos y que nos los repartimos básicamente entre nosotros, el PSOE y la UCD en su momento y el PP en su otro momento. Pero queda un tercio de votantes muy variables, muy cambiantes y estos son los que te dan

⁶⁴ La siguiente cita de otro parlamentario alavés manifiesta la mayor percepción de cercanía por parte al menos de un sector alavés y contrasta enormemente con la anterior cita del líder peneuvista navarro: “el PP en el País Vasco es un Partido Popular que sobretodo en sus orígenes podía ser tan fuerista como los orígenes del Partido Nacionalista. Los dos partidos nacen de la defensa de los fueros. Aquí el carlismo, etc., era una defensa pura y dura de los fueros. Y hoy es una de las bases fundamentales del PP en el País Vasco. Unos son carlistas y otros son nacionalistas; incluso antes de la guerra civil se decía, oye, vamos a ir juntos. Es decir que hay una base común de reivindicación que unos llaman fueros, y otros llaman soberanía y reivindicación propia y soberanía propia. Pero eso está ahí, con lo cual el PP, por lo menos el PP del País Vasco que luego, por lo menos se supone que influye en el nivel de Madrid en su concepción y relación con lo vasco, pues bueno, traslada, en eso son reivindicativos, eso lo han mamado. Pero si nosotros estamos reivindicando lo que es nuestro, ellos lo dicen, ‘esto es nuestro’” (E-16).

en un momento dado la victoria o te hacen pedazos. Dentro de ese tercio de votantes que puede quedar ahí, [José Luis] Cuerda, en unas elecciones al Ayuntamiento de Vitoria tiene un tirón espectacular. (...) Vitoria es una ciudad magnífica para vivir y gran parte es obra del alcalde. La gente lo sabe, lo conoce y Cuerda tiene un cupo de votos muy importante. (...) Hemos ido siempre con gente de prestigio a las instituciones, llámese Cuerda, llámese Juan Mari Ollora cuando estuvo de Diputado General. (...) El próximo, nuestro candidato a *lehendakari*, son gente muy bien preparada (...) que son conocidos, y que generan confianza porque se sabe que es gente decente, y eso yo creo que nos ha ayudado bastante, a coger voto que no es estrictamente nacionalista. En Álava, yo creo además que si ya en Vizcaya y en Guipúzcoa, (...) dentro del voto al partido hay un componente importante nacionalista y un componente importante de gestión. El voto que nos viene a nosotros por la buena gestión en Álava es porcentualmente mayor yo creo, que en Vizcaya y en Guipúzcoa. (...) Los alaveses somos los más pragmáticos de todos (E-15).

Sin embargo, en el largo proceso de escisión, también la organización del PNV en Álava se enfrentó a una crisis de liderazgo y de organización interna que una vez consumada generó una ruptura de continuidad en la implantación del PNV en Álava mayor que en Vizcaya, aunque bastante menor que en Guipúzcoa. Esta crisis se originó por disputas organizativas internas entre juntas urbanas y juntas de ámbito urbano en la organización regional, a su vez interrelacionadas con disputas entre el grupo peneuvista del Ayuntamiento y el de la Diputación.⁶⁵ La incorporación del carismático alcalde de Vitoria,

⁶⁵ La crisis del PNV en Álava tuvo, como en otras zonas, distintas vertientes. La organización provincial aprobada en la fase final de la transición sobrerrepresentaba a las juntas municipales con respecto a las urbanas, y en especial a las juntas situadas en la capital Vitoria. En relación a este aspecto y a conflictos de repartos presupuestarios, el alcalde José Luis Cuerda había protagonizado distintas disputas con el gobierno de la Diputación de Álava. La formalización de un sector "crítico" fue aprovechado por una de las dos juntas municipales vitorianas para cuestionar el modelo organizativo provincial. Cuerda, que

José Luis Cuerda, al grupo de disidentes y su entrada en EA favoreció inicialmente la implantación de ésta última en Álava en la fase inmediatamente posterior a la escisión. Como puede comprobarse en las Tablas 6.4, 6.5, y 6.6, la implantación inicial de EA en Álava fue algo mayor que en Vizcaya, aunque todavía bastante menor que en Guipúzcoa. Tras las elecciones autonómicas de 1986, sin embargo, el proceso de consolidación de EA en Álava sufrió el impacto de la orientación estratégica otorgada por la dirección de este último partido. El fracaso para consolidar una coalición con el PSOE y la adhesión reticente e incluso el rechazo ocasional del Pacto de Ajuria Enea, promovieron una línea crítica en Álava encabezada por el mismo alcalde de Vitoria. Desde abril de 1988 Cuerda promovió en el seno de EA una estrategia de acercamiento al PNV y crítica con la línea seguida por el partido en relación a los pactos “antiviolenia”. En marzo de 1989 Cuerda volvió a representar esta posición en el II Congreso de EA y fue marginado de la Ejecutiva Nacional. En junio de ese mismo año reiteró sus críticas ante los malos resultados obtenidos por la formación en las segundas elecciones europeas (véase Tabla 7.1.) En noviembre de ese mismo año Cuerda y otros cuatro concejales de Vitoria abandonaban EA y para comienzos del año siguiente año el alcalde de Vitoria había reingresado en el PNV. Los resultados de EA en Álava reflejan la particularidad de la escisión en esta provincia y el particular efecto de la salida temporal de Cuerda. No obstante, en la Tabla 6.4. puede comprobarse que ni siquiera en los inicios de la escisión los resultados de EA en Álava superaron a los del PNV salvo en las elecciones forales (coincidentes con las municipales) de 1987, en las que ha de tenerse en cuenta el arrastre electoral de Cuerda. La salida de éste

como afiliado pertenecía a la otra junta de la capital alavesa, apoyó a los disidentes. En esta coyuntura la creación de un nuevo partido precipitó que este conflicto de carácter local terminara vinculado al resto de las disputas que afectaban al partido. Tras la formación de EA, este grupo de disidentes, incluyendo al mismo alcalde Cuerda, se unió a la nueva formación.

último de EA a finales de 1989 redujo su implantación electoral en Álava a niveles incluso inferiores a los de Vizcaya. En cualquiera de los casos, con anterioridad a la escisión, en ningún momento la posición del sector “crítico” articulado en torno a Garaikoetxea fue mayoritario en la Asamblea Regional de Álava. En el caso alavés, por lo tanto, si bien la competición inicial entre PNV y EA se vio mediatizada inicialmente por factores de liderazgo, la distancia entre la estrategia adoptada por ésta última y el electorado alavés explican sus dificultades de consolidación.

En la Tabla 6.7., se comparan las actitudes del conjunto del electorado, así como de los votantes peneuvistas en las tres provincias, sólo que en esta ocasión se trata de una evaluación retrospectiva de la política de pactos llevada a cabo por el PNV, y en particular del Pacto de Legislatura firmado con el PSE-PSOE algo más de un año y medio antes.⁶⁶ Considerando al conjunto del electorado, las diferencias en la evaluación del pacto eran significativamente distintas, desde el punto estadístico, en las tres provincias. Mientras que en Álava casi seis de cada diez individuos valoraban positivamente el Pacto, dicha relación se invertía en Guipúzcoa y se mantenía en una posición intermedia en Vizcaya. En la parte inferior de la tabla se recoge el mismo contraste para quienes en 1984 habían votado al PNV. En Álava la valoración positiva se elevaba en más de 10 puntos porcentuales con respecto al conjunto del electorado, en Vizcaya dicho ascenso era de algo más, y en Guipúzcoa de algo menos de 5 puntos. Y mientras que en Vizcaya la valoración se dividía en dos mitades casi iguales, en Guipúzcoa era más claramente negativa.

⁶⁶ El contraste se hace tomando el recuerdo de voto de las autonómicas de 1984 porque aunque en junio de 1986 se habían celebrado elecciones generales, algunos de los representantes del “sector crítico” defendieron la abstención en ellas. De hecho, tal y como puede compararse en las Tablas 5.1 y 5.2., el apoyo electoral al PNV se redujo en casi más de tres puntos de 1982 a 1986, y en más de diez en relación a las autonómicas de 1984. Por ello se ha optado tomar estas últimas como referencia.

Tabla 6.7. Actitudes hacia el Pacto de Legislatura de octubre de 1986 por provincias y por recuerdo de voto al PNV en las autonómicas de 1984 (en porcentajes)

Pob.	Provincia	¿Diría Vd. que el Pacto de legislatura ha sido más bien beneficioso o más bien perjudicial para el País Vasco?		N
		Beneficioso	Perjudicial	
Conjunto del electorado	Vizcaya	44,2 (no sig.)	55,8(no sig.)	276
	Guipúzcoa	41(-2,1)	59(2,1)	217
	Álava	58,4(3,5)	41,6(-3,5)	166
Recuerdo de voto PNV Autonómicas 1984	Vizcaya	49,5(no sig.)	50,5(no sig.)	99
	Guipúzcoa	45,3(no sig.)	54,7(no sig.)	53
	Álava	68,6(2,6)	31,4(-2,6)	51

Fuente: CIS Octubre 1986 (E.1548)

La distintiva orientación guipuzcoana fue haciéndose más importante en la gestación de la escisión tras la dimisión de Garaikoetxea. Con anterioridad a ella, la Asamblea guipuzcoana había mostrado ya una posición más cercana a éste que al EBB o a las Diputaciones; pero tras la dimisión de Garaikoetxea, Guipúzcoa se convirtió en un bastión orgánico de resistencia del sector “crítico” poniendo en serios aprietos al EBB.⁶⁷ Por añadidura, la posterior firma del Pacto de Legislatura permitió a los críticos consolidar su base de apoyo en Guipúzcoa cuestionando las credenciales nacionalistas de la estrategia política articulada desde el EBB y el nuevo Gobierno Vasco. Este proceso se inició desde la misma elección de Ardanza como candidato a *lehendakari*, continuó a lo largo de todo 1985 y se acentuó desde febrero de 1986 hasta la creación de EA.⁶⁸ El 5 de enero de 1985 la Asamblea Guipuzcoana renovaba su dirección ejecutiva (GBB),

⁶⁷ En el proceso asambleario que condujo a la forzada dimisión de Garaikoetxea, la Asamblea Regional guipuzcoana, celebrada el 13 de diciembre de 1984, se había mostrado favorable a las tesis del Gobierno vasco. Finalmente, la resolución de la Asamblea Nacional que dos días después forzó la dimisión de Garaikoetxea se aprobó con 33 votos a favor (los apoderados alaveses y vizcaínos a los que se sumaban 3 apoderados de las Juntas extraterritoriales) y 15 en contra de los apoderados de la Asamblea Guipuzcoana (*Deia* 14-12-1984 y 19-12-1984). Durante el proceso que forzó la dimisión de Garaikoetxea, Navarra continuaba sin representación orgánica en la dirección del PNV, ni en el EBB ni en la Asamblea Nacional.

⁶⁸ Efectivamente, el mismo día en que se hizo pública la dimisión de Garaikoetxea un conjunto de juntas guipuzcoanas suscribían un acuerdo para que sus afiliados apoderados en la Asamblea Nacional se abstuvieran en la elección de un nuevo candidato. En la Asamblea del día 20 el nuevo candidato fue aprobado por unanimidad de los apoderados entre los que, sin embargo, estaban ausentes cinco representantes guipuzcoanos. La misma elección de Ardanza, vizcaíno de origen, pero que había desarrollado su carrera política en Guipúzcoa, primero como alcalde de Mondragón y después como diputado general de Guipúzcoa, respondía probablemente a un cálculo que facilitara la transición en el territorio donde se preveía más conflictiva.

lo que obligaba a Román Sodupe, sucesor de Arzalluz desde mayo del año anterior, a dimitir de su cargo como presidente del EBB.⁶⁹ Hasta la creación de EA, la representación guipuzcoana en el EBB se convirtió así en una presencia sumamente crítica en el seno de la ejecutiva. Hasta la reelección de Arzalluz, casi un año después, Sodupe sería sustituido por Jesús Insausti, de 63 años y vinculado al PNV desde la clandestinidad y a la sazón presidente del BBB.

Una vez controlado el aparato del partido en Guipúzcoa, la estrategia del sector “crítico” consistió en esperar la renovación de la ejecutiva vizcaína con objeto de hacerse con el control de las instituciones centrales del PNV. Dicha renovación, sin embargo, no correspondía hasta febrero de 1986, lo que abrió un tenso compás de espera entre “críticos” y “oficiales”. El 15 de febrero de 1986 la lista “oficial” encabezada por Arzalluz vencía a la lista “crítica” de Juan José Pujana,⁷⁰ y tres días después el mismo Arzalluz era reelegido por tercera vez como presidente del EBB. Desde entonces y hasta la creación de EA en septiembre, las disputas entre las dos líneas del partido volvieron a ganar relevancia pública. Con motivo del referéndum sobre la OTAN, mientras el EBB emitía un comunicado en el que concedía a los votantes peneuvistas libertad de voto, la ejecutiva guipuzcoana o GBB ofrecía un comunicado paralelo recomendando la abstención

⁶⁹ En esta misma fecha la Asamblea Regional Guipuzcoana retiraba la confianza a Ardanza como diputado general de Guipúzcoa, un gesto meramente simbólico pues su reciente elección como candidato a la *lehendakaritza* hacía incompatible el mantenimiento simultáneo de ambos cargos (*Deia* 6-1-1985).

⁷⁰ En la prensa nacionalista Pujana, a la sazón presidente del Parlamento de Vitoria, afirmaba haber obtenido el respaldo del 41,6 por ciento de los apoderados a la Asamblea Vizcaína (*Deia* 19-2-1985). De existir alguna correspondencia entre la orientación de los votantes peneuvistas y sus afiliados, y en la medida en la que de manera creciente el sector “crítico” empleaba la política de pactos como arma contra la línea “oficial” del EBB, el resultado ajustado de Arzalluz frente a Pujana parecía corresponderse con la actitud mixta y ambivalente de Vizcaya en relación a Álava y Guipúzcoa (como vimos en las Tablas 6.2. 6.3. en sentido prospectivo y en la 6.7. en sentido retrospectivo).

o el voto negativo.⁷¹ Con motivo del *Aberri Eguna* de 1986, “oficiales” y “críticos” celebraban actos diferentes, en Bilbao y San Sebastián, respectivamente, con el GBB apoyando el acto de Garaikoetxea en la capital guipuzcoana. Los resultados de las elecciones generales de 1986, en las que el voto al PNV se redujo en casi cuatro puntos en relación a las generales de 1982, pero en más de doce (y en torno a 90.000 votos) en relación a las autonómicas de 1984, acentuó el cruce de acusaciones entre las dos líneas: los “oficiales” acusaron a los “críticos” de haber promovido la abstención en sus áreas de influencia, mientras que estos últimos subrayaban que los malos resultados no eran sino reflejo de un voto de castigo a la línea oficial.

En la fase final de la escisión los sectores afines a Garaikoetxea acrecentaron tanto las críticas organizativas como ideológicas. En torno a las organizativas, los “críticos” argumentaban que las Asambleas de Navarra y Álava estaban falseadas: la primera, reincorporada para estas fechas a la Asamblea Nacional bajo una ejecutiva “oficial”, porque no contaba con el respaldo de la militancia local; y la segunda, por la infrarrepresentación de las juntas urbanas en relación con las de ámbito rural. La implicación última de esta estrategia era cuestionar la legitimidad de la misma Asamblea Nacional. En relación a los aspectos ideológicos, los “críticos” tomaron nuevas iniciativas y en junio las juntas municipales de San Sebastián denunciaban a Ardanza frente a los tribunales del partido por dejación de principios ideológicos.⁷² Por añadidura, desde junio de

⁷¹ Con este gesto, el GBB pretendía cuestionar la posición del EBB como órgano ejecutivo supremo del PNV. La situación del GBB cuestionaba el liderazgo del partido más allá del mismo comunicado del EBB dando libertad de voto, pues tanto Arzalluz como Ardanza habían manifestado su intención de emitir un voto positivo en el referéndum (*Deia* 5-3-1986).

⁷² La razón aducida por las juntas denunciadas era una conferencia de mayo ese mismo año en el club Siglo XXI en la que el *lehendakari* había ofrecido una interpretación “pragmática” de la aproximación de Sabino Arana a la independencia.

1986 los sectores “críticos”, todavía integrados en el PNV, promovieron un acercamiento a los “ormacistas”, fuera del partido desde 1979.

La última Asamblea Nacional del PNV previa a la escisión, celebrada en julio de 1986, centró el debate precisamente en la legitimidad de la Asamblea Nacional como máximo órgano del PNV. “Oficiales” y “críticos” llegaban a una difícil solución de compromiso en la que básicamente se reconocían mutuamente la legitimidad de sus respectivas posiciones orgánicas en el seno del PNV.⁷³ Este acuerdo, sin embargo, se mostró frágil en el tiempo. En agosto, la expulsión de los miembros de una de las dos juntas vitorianas precipitaba la ruptura definitiva, y el 4 de septiembre éstos anunciaban la formación de un nuevo partido, *Eusko-abertzaleak* (nacionalistas vascos), al que de forma casi inmediata

⁷³ El acuerdo del 19 de julio intercambiaba el reconocimiento a la legitimidad de la Asamblea Nacional por parte de los apoderados “críticos” (guipuzcoanos), por la renuncia de los “oficiales” al procedimiento de “autoexclusión”. Esto último no era sino un reconocimiento por parte del EBB y de la Asamblea Nacional del derecho de una de las organizaciones regionales, refrendada por el principio confederal, a mantener su propia línea política distinta a la marcada por las instituciones nacionales del partido. El procedimiento de “autoexclusión” es el mismo que el EBB había empleado para disolver la organización del PNV en Navarra cuando las juntas municipales de esta provincia, y no sólo la ejecutiva, se había negado a aceptar la política de pactos firmada por la ejecutiva nacional, y refrendada por la misma Asamblea Nacional. Mediante este procedimiento el EBB reconocía la legitimidad de una organización territorial a articularse como corriente crítica en el seno del mismo. Con toda probabilidad esta última concesión a la organización guipuzcoana buscaba evitar una secesión territorial de la que era el segundo territorio, sólo detrás de Vizcaya, con la mayor implantación electoral y organizativa del PNV, una situación bien distinta a la que había planteado la disolución de la organización en Navarra. Este último y frágil acuerdo subraya hasta qué punto los principios organizativos, y en particular los principios de organización territorial, presidieron el desarrollo de los meses previos a la escisión definitiva.

se sumaron los afiliados navarros excluidos más de dos años antes.⁷⁴ Todavía durante las primeras semanas de ese mismo mes, el GBB, pese a de aceptar públicamente su afinidad con la nueva formación, trató de encontrar procedimientos que permitieran a los “críticos” mantener las viejas siglas del PNV. El 6 de septiembre, el GBB, acogiéndose de nuevo al principio confederal, proponía a la Asamblea guipuzcoana su configuración como un PNV autónomo de su homólogo en los otros territorios, lo que se aprobó el día 13 de ese mismo mes.⁷⁵ Paralelamente, el EBB recuperaba por su parte el principio de “autoexclusión” para considerar “expulsadas” del partido a todas las juntas guipuzcoanas que aprobaran esta propuesta. Por fin, el 3 de octubre, ya convocadas elecciones autonómicas por Ardanza, la Asamblea “crítica”, y mayoritaria en relación a la oficial, de Guipúzcoa, aprobaba su ingreso en bloque a EA.

Si la pugna entre “oficiales” y “críticos” se había fundamentado en una simple disputa por el liderazgo, estos últimos justificaban la ruptura en la lógica de los ámbitos territoriales que habían quedado bajo su control. Inicialmente, el mismo PNV trató de minimizar las diferencias ideológicas de su nuevo adversario político. Pero lo cierto es que el manifiesto fundacional de EA rompía aspectos doctrinales consolidados en el seno del peneuvismo durante más de ochenta años, al tiempo que se hacía eco de algunas de las disyuntivas que habían dividido al partido desde la aprobación del Estatuto. Como veremos en el siguiente epígrafe, estos principios se consolidarían en los meses siguientes, pero estaban ya presentes en el Manifiesto fundacional de EA. Éste comenzaba con una referencia a la “reintegración

⁷⁴ El PNV impugnó esta denominación, que de forma obvia trataba de imitar sus siglas. El 1 de octubre el grupo escindido adoptaba la que sería su denominación definitiva, *Eusko Alakartasuna* (Solidaridad Vasca).

⁷⁵ Este último gesto del GBB no era sino una última pugna del sector crítico por hacerse con las siglas históricas del partido, pues ya en agosto, tras la expulsión de la Junta de Vitoria-centro, Garaikoetxea había admitido que la ruptura era inevitable.

foral”, optando por el abandono de la tradicional ambigüedad asociada a este término, y sustituyéndola por una radicalización de la reivindicación de autogobierno. En línea con las disputas que habían caracterizado al partido en los últimos años, los escindidos de EA hacían una reinterpretación de la doctrina de los “derechos históricos” que rechazaba la visión “fuerista” y que, por el contrario, enfatizaba la versión “soberanista” que se había adivinado ya en el período constituyente.⁷⁶

La reintegración foral es una reivindicación histórica que aporta a los vascos un título inestimable para reclamar nuestro derecho histórico de autogobierno, pero su lectura a las puertas del siglo XXI debe traducirse como el mismo derecho a la autodeterminación que reclamamos como el más importante de nuestros títulos: nuestra conciencia nacional.

Esta actualización de la reivindicación del autogobierno basada en criterios “voluntaristas” y no “historicistas” contrastaba, sin embargo, con las resonancias del tradicional radicalismo aranista en las acusaciones de “grave claudicación ideológica” contra el aparato del partido y el Gobierno de Ardanza:

dando como buenas leyes y agresiones al Estatuto que ningún nacionalista debería aceptar durante el desarrollo del Pacto de Legislatura con el PSOE. A este respecto, afirmar en la capital del Estado, como lo ha hecho el máximo representante del país, que el Estatuto no es un medio sino un fin, y que ha engañado al pueblo vasco quien haya hablado de un Estatuto de mínimos, constituye otra

⁷⁶ El Manifiesto daba prioridad en su formulación a esta reinterpretación de los “derechos históricos”, y dejaba para más adelante los aspectos relativos a la configuración institucional de la CAV. En relación a ésta última se criticaba la “desvaloración progresiva” que habían sufrido las instituciones comunes. Esta relativa marginalización de la vieja disputa Gobierno-Diputaciones subraya la escasa centralidad de esta dimensión del conflicto interpartidista en el momento mismo de la escisión.

claudicación gravísima, que tan siquiera por oportunismo político se puede justificar.

Finalmente, y de forma especialmente significativa, la radicalización de la estrategia política no se fundamentaba sólo en lo que se presentaba como una mala gestión del desarrollo estatutario, sino en la necesidad de restablecer los incentivos ideológicos y movilizadores a los que había ido renunciando un PNV crecientemente institucional; unos incentivos que pudieran servir de alternativa al nacionalismo también modernizador, pero violento de HB. En este sentido, entre las razones que se señalaban para promover una nueva formación política se mencionaba

la lánguida y resignada marcha del proceso autonómico, la renuncia a principios nacionalistas básicos, el olvido de compatriotas pertenecientes a territorios no integrados en la actual comunidad autónoma, el decaimiento del momento emocional que estimuló la conciencia nacionalista de los vascos, así como el callejón sin salida que representa la alternativa al nacionalismo tradicional, basada en la violencia (...).⁷⁷

En cualquier caso, los conflictos territoriales del PNV que en esta segunda fase condujeron a la ruptura definitiva de la formación no fueron sólo disputas por el control de la estrategia política, sino que en última instancia revelaron también disputas en torno al modelo de organización territorial del partido. Esto se revelaba en las valoraciones retrospectivas que los mismos peneuvistas hacían de su modelo territorial con anterioridad a 1987 en relación a la Asamblea Nacional y especialmente al

⁷⁷ En la misma línea, el Manifiesto terminaba con un llamamiento a “cuantos ciudadanos se sientan identificados con estos planteamientos y, especialmente, a todos los afiliados y organizaciones del PNV que compartan esta visión para que, lejos de abandonar sus ideales y la lucha mantenida largamente en su defensa, se unan a nuestro esfuerzo por construir una alternativa política de nacionalismo y de progreso” (“Manifiesto fundacional de *Eusko Abertzaleak*” reproducido parcialmente en *Deia* 6-10-1986)

mismo EBB. La constante referencia a instancias provinciales ralentizaba la toma de decisiones y restaba así operatividad a la Ejecutiva Nacional. Como comentaba un dirigente peneuvista,

la Ejecutiva Nacional hasta el año 87 estaba formada por tres miembros de cada Ejecutiva Regional. (...) El hecho de que fueran miembros de las ejecutivas regionales y que participaran en una Ejecutiva Nacional, pues hacía que la toma de decisiones a nivel ejecutivo pues fuera una toma de decisiones bastante compleja, y en la mayoría de las ocasiones lenta porque se suponía que cada Consejo Regional se tenía que reunir y que los representantes de ese Consejo Regional en el Consejo Nacional tenían que trasladar la opinión de ese Consejo Regional al Consejo Nacional. Desde el momento en que se produce la escisión y que como consecuencia de ello se celebra la Asamblea de *Zestoa*, se decide modificar la forma de composición del EBB, el Ejecutivo Nacional, intentando darle una mayor operatividad, una mayor eficacia a la toma de decisiones de esa ejecutiva. (E-8)

Sin embargo, ningún rasgo debilitaba más los esfuerzos centralizadores del partido que la misma conformación regional de sus instituciones nacionales. La más subrayable paradoja de un partido nacionalista como el PNV es que ni uno sólo de sus cargos ejecutivos de partido respondía a un control político “nacional”, sino que para todos ellos el control interno se articulaba sólo regional o provincialmente. La mayor expresión de esta paradoja se puso de manifiesto con la destitución en enero de 1985 del máximo cargo ejecutivo del partido, el presidente del EBB, a la sazón, Román Sodupe, por parte de una Asamblea Regional, en este caso la guipuzcoana, y no por la Asamblea Nacional.⁷⁸ La

⁷⁸ El testimonio elocuente de una líder guipuzcoana sobre la imprevisibilidad, señalaba que podía derivarse a veces de la organización territorial del partido. En relación a la conformación del EBB, “no, ha ido a mejor. En el sentido de que antes la composición era por Regionales. Cada Regional mandaba sus miembros y entonces cada uno llevaba los intereses de su regional y yo pienso que incluso las decisiones las tomaba muchas veces quién menos te esperas. (...) Los miembros que iban de las

descentralización que el EBB terminó defendiendo para las instituciones de la CAV contrastaba con los esfuerzos centralizadores en la estrategia política desplegados por ese mismo EBB.⁷⁹ En este sentido, en las valoraciones retrospectivas de finales de la segunda mitad de los noventa, los líderes peneuvistas subrayaban frecuentemente las disfunciones que se creaban en las instituciones nacionales del partido por su derivación de un modelo “confederal”. Así, por ejemplo, uno de ellos decía que

las Ejecutivas Regionales mandaban aquí a tres personas y defendían a sus Regionales de una manera muy fuerte y a la política regional, es decir de sus Diputaciones y de sus cosas, con un énfasis muy fuerte; ellos se sentían responsables de esas defensas y en cierto modo decíamos, pero tú eres miembro del *Euskadi Buru Batzar*, que es el gobierno de toda la política del país del PNV. (...) Todas esas cosas son las que también para construir un país tenemos que tener en cuenta dentro del Partido; la confederabilidad está muy bien pero teniendo en cuenta que somos y queremos hacer país. (...) El que viene aquí no viene como político, o venía, vamos, muchas veces, como político general, sino que venía como político guipuzcoano, vizcaíno o alavés. (E-10)

El hecho mismo de que lo que acabaría conformándose como sector “oficial” del partido comenzara sus esfuerzos centralizadores en Navarra apuntaba a la mayor orientación institucional de este sector. Inicialmente, la expulsión del NBB y la disolución de la organización en Navarra parecían constituir medidas ejemplificadoras con un mínimo riesgo a la

regionales llevaban sus intereses particulares, y las generales del país pues no les interesaban tanto” (E-12).

⁷⁹ Los esfuerzos centralizadores era perfectamente percibidos por los disidentes. Un afiliado navarro y con posterioridad líder de EA definía del siguiente modo la crisis del partido en Navarra en relación al propio desarrollo organizativo del PNV: “el primer golpe de mando a esto que llamamos grados de centralización o no, pues fue la primera decisión que se trató de imponer desde arriba hasta abajo y los navarros no podían aceptar aquello” (E-6)

governabilidad de la CAV. Dicha gobernabilidad era en definitiva independiente de la implantación del partido en Navarra, que en cualquier caso era menor que en las otras tres provincias. Por último, la disolución del PNV navarro reforzaba la posición del EBB frente a Garaikoetxea al suprimir la representación orgánica navarra en las instituciones nacionales del partido, una representación que previsiblemente hubiera sido favorable al ya ex *lehendakari*. Cuando el conflicto territorial se extendió a Guipúzcoa, el EBB y la Asamblea Nacional hubieron de ser más cuidadosos, pues, como al final se comprobó, una escisión en esta última provincia sí suponía un riesgo para el rol institucional que favorecía el sector “oficial”.

Por contrapartida, y con independencia de su posicionamiento en las cuestiones relativas al desarrollo estatutario o a la política de pactos, el alineamiento de Garaikoetxea con los disidentes navarros condicionó la articulación del “sector crítico” con los aspectos más ideológicos de la trayectoria reciente del PNV. La cuestión “navarra” (es decir, el debate de su incorporación a la CAV) podía seguir siendo crucial, de forma bastante comprensible, para los mismos afiliados peneuvistas navarros. Pero resultaba crecientemente irrelevante en el desarrollo político de la misma CAV, excepto como guiño ideológico frente al nacionalismo más radical. La sintonía temprana de la organización guipuzcoana con los expulsados navarros no era sino síntoma de la mayor propensión peneuvista en esta provincia a articular un discurso en torno a incentivos ideológicos.

De este modo, si desde 1980 hasta 1986 el PNV había tendido a caracterizarse por el mantenimiento paralelo de dos roles habitualmente incompatibles entre sí (el de partido de gobierno, y el de partido de oposición), su sector “oficial” se inclinó de forma creciente a identificarse con el primer rol y el sector “crítico” con el segundo. Esta división tuvo además una cierta correspondencia con las alternativas estratégicas que PNV y EA adoptarían tras la ruptura. Desde este último punto de vista, la defensa de la confederabilidad por parte de los “críticos” significó, salvo quizás en Navarra, la adhesión a un principio organizativo que para este

sector era obsoleto, pero también instrumental, en su pugna por el control de la estrategia política. En este sentido, el uso que los integrantes del sector “crítico” hicieron del modelo territorial tradicional del PNV en los meses previos a la ruptura demuestra que la literalidad de los principios organizativos puede a veces tener un impacto en el desarrollo de un partido incluso cuando ningún sector significativo del mismo cree ya en ellos.

6.3.3. “Autonomistas”, “ideólogos” y “pragmáticos” en la escisión del PNV: el giro estratégico en un contexto de división estructural de elites

Si el sector “crítico” del PNV identificaba el Pacto de Legislatura suscrito con el PSE como factor crucial para justificar la escisión, el PSE mantenía una relación más ambivalente en relación al acuerdo firmado con los nacionalistas. La primera fase de la crisis peneuvista que había terminado con la forzada dimisión de Garaikoetxea había dado lugar a un nuevo clima de relaciones entre el Gobierno central y el Gobierno autonómico. Ardanza había inaugurado un nuevo estilo en los procedimientos formales y no formales del Gobierno Vasco. El Pacto, por otro lado, había desatascado el bloqueo institucional de la CAV, proporcionando al Gobierno Vasco mayorías parlamentarias suficientes.

Sin embargo, en el ámbito de la violencia y la política antiterrorista las discrepancias siguieron superando a las coincidencias. En marzo de 1985, y como reacción al asesinato del jefe de la Ertzaintza, Carlos Díaz Alcorcha, el Parlamento vasco, por iniciativa del nuevo gobierno, aprobaba por unanimidad una declaración de rechazo al terrorismo al tiempo que pedía una movilización de la sociedad contra la violencia. Pero sólo unas semanas antes la misma Cámara había aprobado con el apoyo de los parlamentarios peneuvistas una proposición no de ley contra la ley antiterrorista socialista de diciembre del año anterior. Además, siguieron existiendo importantes diferencias entre los dos partidos

sobre las medidas represivas y coactivas, que se centraron en el despliegue de la Ertzaintza, su paulatina incorporación a la lucha antiterrorista y la consiguiente reivindicación de la retirada de las Fuerzas de Seguridad del Estado. Por último, la continuidad de las acciones del GAL hasta 1987 siguió generando un clima de desconfianza entre peneuvistas y socialistas.

Por otro lado, el PNV, en grado mucho mayor que el PSE, continuó abordando el problema de ETA en clave fundamentalmente política, y hasta el final de la legislatura tomó iniciativas que no contaban con el apoyo de su socio parlamentario. En abril de 1985 el gobierno nombraba una comisión de expertos internacionales para estudiar el problema de la violencia, bajo el entendimiento de que ésta tenía una raíz política que debía ser identificada para preparar una negociación. En mayo del año siguiente, y coincidiendo con el informe de dicha comisión, el EBB respondía a una iniciativa de HB y daba el visto bueno al establecimiento de una vía de diálogo entre ésta última y el PNV. Estas conversaciones debían servir para preparar, según Arzalluz, una negociación entre ETA-m y el Estado. Para el Gobierno central, sin embargo, cualquier iniciativa de negociación con ETA debería ir respaldada por un acuerdo previo entre las fuerzas políticas democráticas que impidiera que aquélla pudiera convertirse en arma arrojadiza entre los partidos políticos. Estas reuniones entre el PNV y los representantes políticos del nacionalismo más radical, las primeras desde la transición salvo el efímero intento de Garaikoetxea de establecer una negociación a tres bandas, se interrumpirían en junio por el agravamiento de la crisis peneuvista. El fin de las conversaciones, sin embargo, vino acompañado de recriminaciones del EBB al Gobierno central por no mostrar una mayor disponibilidad a la negociación con ETA.

De este modo, si bien el Pacto de Legislatura había facilitado un acercamiento entre los gobiernos de Madrid y Vitoria, el primer gobierno de Ardanza había inaugurado también una mayor especialización y reparto de roles entre el Gobierno vasco y el aparato del PNV. Aunque durante el año y medio de vigencia del Pacto las relaciones entre el Ejecutivo y el PSE-PSOE entraron en

una fase cualitativamente distinta a la de los gobiernos de Garaikoetxea, la conflictividad con el aparato del PNV puso en riesgo en más de una ocasión la continuidad. En estas ocasiones, el PSE no dejó de subrayar los problemas que se derivaban de sostener a un Gobierno que en ocasiones mantenía un discurso claramente diferenciado del de su partido. Si en los procedimientos formales el Gobierno vasco aceptaba el marco constitucional para la negociación del desarrollo estatutario, el partido, y en particular el EBB, no sólo desarrollaba una estrategia autónoma a la de su socio parlamentario en relación al problema de la violencia política, sino que mantenía en el discurso programático el referente de un salto cualitativo para el futuro del autogobierno de Euskadi.⁸⁰

Este equilibrio inestable respondía a dos explicaciones. La primera y más evidente es que, desde la firma del Pacto de Legislatura hasta septiembre de 1986, el PNV siguió bajo la presión de un fuerte conflicto interno en el que de forma creciente su sector “crítico” recurría a la política de pactos para deslegitimar al sector o línea “oficial”. En este sentido la especialización de roles respondía a un cálculo que buscaba compensar a través de

⁸⁰ El primer gobierno de Ardanza fue compatible con constantes referencias del EBB a la soberanía vasca y al mantenimiento de un horizonte de liberalización de Euskadi como elemento central del discurso político articulado desde el EBB tanto bajo la presidencia de Sodupe, como bajo la de Insausti o la del mismo Arzalluz cuando retornó al EBB. Por ejemplo, tras su elección como presidente del EBB, Insausti declaraba: “Yo no lo veré pero habré aportado mi grano de arena. Quizá tampoco lo vea la próxima generación. Unos dicen que es utopía, pero cuántas utopías se han realizado en este siglo. El objetivo del PNV es como la construcción de un edificio de ocho plantas. Después del franquismo llegamos al sótano; actualmente estamos en el entresuelo, y con el Estatuto llegaremos al segundo piso. Este país tiene que tener derecho a decidir si quiere estar unido a otro país. Lo que preconizamos es la vuelta a la situación de hecho de 1839, donde se disfrutaba del derecho de autodeterminación” (*Deia* 15-2-1985). Declaraciones como ésta continuaron ocasionando fricciones con el PSE a lo largo de todo el Pacto de Legislatura.

gestos radicales del EBB lo que el partido pudiera perder en la “praxis” más moderada del primer Gobierno de Ardanza. Y la segunda respondía también al propio equilibrio inestable de la coalición de grupos intrapartidistas que habían dado lugar al cambio estratégico. Como ya hemos adelantado antes, desde la aprobación del Estatuto hasta la misma creación de EA, el desarrollo estratégico del PNV es más fácilmente entendible en torno al equilibrio entre tres, y no dos, grupos partidistas.

Un primer grupo estaba constituido por los “autonomistas”, articulados en torno a órganos de prensa como *Muga* e instituciones como la Diputación de Álava. Los “autonomistas” mantenían como preferencia ideológica un horizonte amplio aunque limitado del autogobierno vasco y, con independencia de condicionantes externos, promovían una estrategia fundamentada en la búsqueda de puntos de encuentro con otras fuerzas políticas en todo lo relacionado con el desarrollo estatutario. Del mismo modo criticaban lo que consideraban un modelo de acción partidista que a su entender se preocupaba demasiado por la reproducción de incentivos ideológico y no lo suficiente por contenidos políticos concretos. Los duros alegatos de las editoriales de *Muga* o las manifestaciones de líderes como Guevara muestran que este grupo estaba ya perfectamente cohesionado desde comienzos de la década de los ochenta. La continuidad de prácticas confrontacionales hasta al menos 1985 subrayan, sin embargo, que sus integrantes no eran lo suficientemente fuertes o numerosos, y que sólo la alianza con otros grupos les permitirían trasladar todas o algunas de sus preferencias al conjunto de la organización.

Un segundo grupo era el que con anterioridad hemos denominado “ideólogos”. Tendían a subrayar la vertiente “soberanista” de la doctrina de “derechos históricos” y, de hecho, interpretaban el Estatuto como un pacto entre “soberanías”. Desde 1983, los “ideólogos” fueron renovando su discurso desde la defensa de una renegociación estatutaria tras la experiencia de la LOAPA hacia una reformulación de la reivindicación de autogobierno en base al derecho de autodeterminación. Los

“ideólogos” se articularon en un primer momento en torno al Gobierno y desplegaron una estrategia política que el EBB inicialmente compartía, o al menos toleraba. Con la modificación de los condicionantes externos, el EBB cambió de posición y la estrategia de los “ideólogos” comenzó a enfrentarse a mayores dificultades. La muestra más evidente en este sentido fue su incapacidad de mantener a Garaikoetxea al frente del Gobierno. Desde la dimisión de éste último, los “ideólogos” se concentraron en torno al sector “crítico” del PNV en Navarra y sobre todo, en la organización del partido en Guipúzcoa. Los “ideólogos” dieron preferencia a un modelo de acción partidista fundamentado en la reproducción constante de incentivos ideológicos y al despliegue frente a los gobiernos centrales de estrategias de presión y de movilización.

El giro estratégico vino en última instancia condicionado por el realineamiento de un tercer grupo en la dialéctica inicial mantenida entre “autonomistas” e “ideólogos”: los “pragmáticos”. Compartían con los “ideólogos” sus preferencias por el mantenimiento de un horizonte abierto en la reivindicación de autogobierno, bien porque era su preferencia inicial, bien porque la experiencia de la transición les había enseñado que la diversificación de dos estrategias simultáneas contribuía a reforzar el potencial negociador del partido. En consonancia con los “ideólogos”, los “pragmáticos” favorecían la renovación de incentivos ideológicos que facilitarían la reproducción organizativa y estaban más dispuestos que los autonomistas al empleo de la movilización como instrumento de presión. Pero a diferencia de ellos, los “pragmáticos” eran más sensibles a la consecución de avances graduales en el desarrollo estatutario. En consonancia con esto, los “pragmáticos” eran también más sensibles al control partidista de las instituciones de autogobierno, de modo que cuando el contexto externo cambió generando un bloqueo tanto del mismo desarrollo estatutario como del control de las instituciones, los “pragmáticos” sustituyeron su alianza tácita con los “ideólogos” por un entendimiento con los “autonomistas”. La posición “pragmática” fue articulándose en torno al EBB en la

primera fase de la crisis, y tras la destitución de Garaikoetxea encontró su feudo territorial de apoyo en Vizcaya, donde el PNV había disfrutado tradicionalmente de mayor arraigo partidista.

La posición “pragmática”, a diferencia de la “autonomista”, se consolidó fundamentalmente en torno a la consideración de condicionantes externos. En este sentido, el bloqueo del desarrollo estatutario, pero sobre todo la vulnerabilidad parlamentaria del mismo PNV tras las elecciones de 1984, fueron cruciales en el cambio de actitud de los “pragmáticos”. El siguiente testimonio de un líder vizcaíno es elocuente sobre los condicionantes externos en la génesis de un cambio estratégico, y legitimaba el cambio estratégico de manera bien distinta a la de los “autonomistas”:

Nosotros, dentro de cada una de las etapas que hemos vivido, también hemos vivido circunstancias ajenas que han hecho ir surgiendo también lo que podrían ser nuestras primeras intenciones adecuarlas a la realidad de los posibles, desde lo que podría ser una intención de una consecución de un cumplimiento del Estatuto de autonomía aprobado en el año 79 con unas perspectivas de plazos determinadas, a lo que es las consecuencias que se viven después del golpe del 23-F de año 81 con la LOAPA posterior y las leyes que promulgan en el Estado español que chocan, que colisionan con una ley orgánica como es el Estatuto de autonomía. Eso va provocando también los sinsabores de un ritmo de transferencias, de competencias en virtud del Estatuto de autonomía, pues mucho más pausado de lo que a nosotros querríamos como PNV, hasta en algún momento denunciar los parones estatutarios a los que constantemente nos hemos visto sometidos. Eso provoca en el seno del partido constantes reflexiones sobre la relación que nosotros debemos mantener con el Estado español, pero, claro, uno piensa y uno diseña sus políticas en virtud de lo que son las creencias de uno, pero que luego también está en función de las posibilidades y realidades a las que uno se enfrenta. (...) En toda evolución de una organización inciden fundamentalmente los factores internos; los factores internos están sujetos también a la propia evolución de las personas y a la evolución de las generaciones, (...) luego el propio peso que el PNV tiene en la sociedad, y la representatividad que tiene el PNV en las instituciones está también muy condicionada en el juego que tenga que tener en relación con otros partidos políticos

de cara a una posición de gobernabilidad o no, y eso mismo obliga a que la tarea de responsabilidad de gobernabilidad en las instituciones, haga necesario un ejercicio mucho más pragmático de lo que podría ser incluso una responsabilidad de gobernabilidad con una mayoría absoluta; eso va marcando también lo que pueden ser los posicionamientos del partido. Sí hay factores internos fundamentalmente, pero hay factores externos ajenos al propio partido que inciden en lo que pueda ser un posicionamiento determinado. (E-8)⁸¹

Las divergencias entre “pragmáticos” e “ideólogos” comenzaron a ponerse de manifiesto con el fracaso de los pactos de corto alcance suscritos entre el EBB y AP, y se acentuaron con la resolución contra la LOAPA del Tribunal Constitucional. Pero lo que terminó de sellar una alianza entre “autonomistas” y “pragmáticos” fue la vulnerabilidad parlamentaria del PNV en la misma Cámara Vasca a partir de 1984. Frente a la nueva situación se acentuó una disyuntiva entre “ruptura” y renegociación estatutaria, por un lado, y la búsqueda de nuevos puntos de encuentro, por otro, que está en la génesis de la crisis partidista que se acentuó ese mismo año. El testimonio de un líder peneuvista guipuzcoano expresa elocuentemente no sólo los elementos de continuidad entre la escisión de EA y los conflictos del partido anteriores incluso al franquismo, sino también la dependencia del desarrollo estratégico del PNV en un equilibrio a tres bandas:

⁸¹ Este punto de vista coincidía con otro testimonio de un líder guipuzcoano del sector oficial: “Entonces, claro, ahí empieza, la LOAPA fue también una consecuencia del 23-F, entonces empieza el recoger todo lo que en el Estatuto de autonomía te habían dado, con una ley orgánica, empiezan las leyes de base, pues te están minando el Estatuto, bueno y qué podemos hacer contra esto, y eso nos condiciona mucho, nos condiciona tremendamente, y tuvimos que moderar porque claro, negociando uno pequeño puede conseguir más cosas que luchando porque en el País Vasco siempre ha habido más garras que negociaciones duraderas”. (E-10).

En el PNV hay una especie de triángulo de las tipologías. Hay una tipología radical que podría ser Luis Arana, Elías Gallastegui, luego *jagi-jagi*, luego los de *Aberri*, los *aberrianos*, y luego EA y HB, y ESB, hay una tendencia a la radicalidad, a mantener el principio único y exclusivo de recuperación de la soberanía como Estado nacional, y esta tendencia aparece siempre de nuevo. Hay una tipología que podríamos llamar autonomista, que es la tipología de los Sotas, de Elizalde, una tipología que ha estado presente también desde el inicio (...); y en tercer lugar hay una tipología mixta que podríamos llamar, que estaría representada en *Kikitza*, que es radical en los discursos, pero como exigen los autonomistas siempre pragmático en la actuación, (...) lo cual a su vez da tres niveles de discurso en el movimiento, en el Partido Nacionalista, está muy abajo, está el discurso práctico de la actuación política, el discurso práctico siempre ha sido muy legal, muy pragmático, aceptar las posibilidades de cada momento, adecuar, gobernar para todo el país, (...) en fin hay un discurso político de la práctica que es un discurso no articulado muchas veces en palabras, (...) luego hay un discurso de los documentos, que yo creo que intenta una síntesis de los tres discursos, aunque luego yo creo que tampoco tienen mucha virtualidad, pero yo creo que son los documentos que recogen la opinión oficial y la ideología y posicionamiento político oficial del PNV; y luego están los que podríamos llamar los discursos festivos, y los discursos de titulares del partido en los medios de comunicación, bueno, pues muchas veces no hay una integración completa de los tres discursos, de los tres niveles de discurso y un proceso de hacer coherentes los tres niveles de discurso. Entonces esta escisión también responde a todo esto; la escisión responde a que se quiere que el discurso práctico de los documentos responda al discurso festivo. Un intento de coherentizar los tres niveles de discurso en uno único que se correspondería con el discurso de los titulares, con el discurso festivo, con el discurso radical. (E-11)

Tras la destitución de Garaikoetxea, la territorialización de la crisis respondió a una cierta correspondencia entre estos tres “tipos” partidistas y la conformación sociopolítica de los tres

territorios históricos que conformaban la CAV.⁸² Mientras Guipúzcoa se identificaba con la aproximación rupturista que finalmente derivó en la formación de EA, en Vizcaya tuvo lugar una pugna más equilibrada que finalmente se saldó a favor de la línea “oficial”, más pragmática. En Álava, el control que la línea oficial ejerció en todo momento sobre la organización del partido contrastó con los efectos electorales de la salida del alcalde de Vitoria, José Luis Cuerda, con los disidentes. Sin embargo, la misma conformación sociopolítica de esta última provincia impidió una consolidación política de EA a medio plazo.

Desde la destitución de Garaikoetxea hasta la formación de EA, la actuación más posibilista y conciliadora del nuevo Gobierno vasco convivió con el mantenimiento por parte del EBB de un discurso más radical. Además, el PNV siguió interpretando el problema de la violencia en claves diferentes a las de su nuevo socio parlamentario. Las divergencias entre Gobierno y partido en esta fase se explican por el mismo proceso de la escisión. Si para los “pragmáticos” el giro estratégico había venido determinado fundamentalmente por consideraciones externas sobre el control peneuvista de las instituciones, es lógico que fuera la esfera institucional del partido la que en mayor medida reflejara el cambio estratégico, permitiendo al partido mantener referencias más ideologizadas que facilitarían su reproducción organizativa.⁸³

⁸² En relación a esta tipología mixta, el mismo líder guipuzcoano señalaba que “esta sensibilidad mixta donde más fuertemente arraigada está es en Vizcaya (...). Guipúzcoa, sin embargo, siempre ha tenido más tendencia a buscar esa coherencia radical, por eso es que la EA tiene más presencia en Guipúzcoa”. En esta misma línea otra líder guipuzcoana apostillaba: “Bueno, yo creo que Vizcaya es más moderada. Guipúzcoa es muy lanzada y Álava... En Vizcaya, en cambio, han sido siempre más moderados, siempre. La línea de siempre es la de mantener el partido como era, como debe ser, seguir siendo, sin perder; y [en] Álava, hay de todo, no sabe, no contesta, en mi opinión” (E-12)”

⁸³ En una entrevista realizada en 1983 por Richard Gunther a un destacado miembro del EBB, éste expresaba del siguiente modo la dialéctica entre pragmatismo y radicalidad identitaria que la Ejecutiva del partido mantuvo hasta 1987: “si entramos en el mundo de los

El sentido de los ataques a la línea “oficial” articulado del sector “crítico” favoreció también que la Ejecutiva nacional mantuviera en su discurso político los referentes identitarios tradicionales del nacionalismo. Sólo con la consolidación de la ruptura y la formación de nuevas alianzas, esta vez en torno a gobiernos de coalición y no meros pactos de apoyo parlamentario, las divergencias en el empleo de los referentes identitarios nacionalistas se hicieron más evidentes en las estrategias posteriores de PNV y EA.

Todo esto explica que en las primeras elecciones que enfrentaron a PNV y a EA, las autonómicas de 1986, el programa electoral del PNV siguiera planteado en términos duros tanto frente al Gobierno central como frente a los partidos no nacionalistas, y en especial el que había sido su socio parlamentario, el PSE. El programa peneuvista hacía una evaluación ambivalente del pacto con los socialistas.⁸⁴ Por

sentimientos, yo diría que mi gente es independentista. Y la tesis de mi partido es formar un Estado vasco. Bien, esto pasa muchas veces; también tendría la vocación de ser rico en vez de vivir de un sueldo... Uno aspira a otras cosas en la vida. Entonces, yo pienso que aquí la gente es muy, muy realista. Yo no tengo la tentación de formar un Estado vasco. (...) Yo creo que el tiempo para formar Estados, tal y como predicaba el principio de las nacionalidades, ha pasado. Entonces, yo, personalmente, en este terreno, no tengo ningún dogmatismo. Y creo que la gente es sensata a ese respecto. Ahora, si yo digo ‘yo soy español, yo renuncio a la independencia vasca’, por de pronto me echan del partido, o si no, se me van todos” (E-3).

⁸⁴ Efectivamente, en dicho programa se consideraban algunos réditos positivos del Pacto: “se desbloqueó un buen paquete de transferencias pendientes (...), y se reabrió el diálogo con la Administración Central, fruto de cual, fueron entre otros, los acuerdos alcanzados en varias leyes (...)”. Pero también se arremetía duramente contra el PSE y el Gobierno socialista por lo que se consideraba un incumplimiento del mismo y una interpretación restrictiva del Estatuto: “porque a pesar del pretendido cumplimiento del pacto por parte del PSE-PSOE, el Gobierno central, apoyado –en este caso muy en serio– por ese mismo partido, no ha hecho el más mínimo esfuerzo por modificar un ápice su interpretación cicatera

añadidura, algunos de sus contenidos reflejaban la preocupación por hacer frente a la competencia que implicaba EA como nuevo adversario político.⁸⁵ Pero a pesar esta continuidad en el recurso a una radicalidad discursiva, el programa del PNV se diferenciaba del de EA en un aspecto trascendental que reflejaba su mayor pragmatismo y permitía prever que, tras la ruptura y realineación del sistema de partidos, la gobernabilidad de la CAV volvería a pasar por alianzas entre el PSE y el PNV. Así, en su apartado preliminar el programa concluía: “Cualquier pacto que no trascienda de las fuerzas políticas de la Comunidad Autónoma y no comprometa directamente al Gobierno central tendrá pocas garantías de conseguir avances de importancia en la profundización deseada del autogobierno de nuestro pueblo” (EAJ-PNV 1986: 7).

6.4. Conclusiones

La puesta en marcha del autogobierno no interrumpió el desarrollo estratégico del PNV en un sentido dual. Inicialmente, la formación de un Gobierno vasco no impidió que dicho Gobierno siguiera encabezando una estrategia de enfrentamiento y cuestionamiento del conjunto del entramado institucional (incluyendo el mismo Estatuto), más parecida a la de un partido de

del Estatuto y de la Autonomía a que, por desgracia, ya tiene bastante acostumbrado al Pueblo vasco” (EAJ-PNV 1986: 5-6).

⁸⁵ En el programa de 1986, el PNV insistía en una visión soberanista del derecho al autogobierno del “Pueblo Vasco”, interpretando el Estatuto en “la realidad de *Euzkadi* como nación y el consiguiente derecho del Pueblo Vasco a realizarse conforme a su propia personalidad”, y “la voluntad expresamente manifestada por una gran mayoría de ese mismo Pueblo Vasco en el sentido de que ese derecho, enraizado en su historia, se materialice en el contexto político actual. Así interpreta el Partido Nacionalista Vasco, entre otras cosas, la no aceptación mayoritaria de la Constitución por el Pueblo Vasco en el referéndum de 1978” (EAJ-PNV 1986: 13).

oposición que a la del partido de gobierno. Esta orientación estratégica continuaría hasta 1984, y en un plano menor hasta el mismo momento de la escisión en 1986.

El cambio fue posible sólo con la ruptura organizativa. Y vino propiciado por condicionantes externos e internos. Además de los efectos de competición interpartidista que examinamos en el capítulo 5, entre estos condicionantes externos, cabe destacar el endurecimiento de la posición de los Gobierno centrales, pero sobre todo los mismos problemas de gobernabilidad en las instituciones autonómicas. Los resultados de las elecciones autonómicas de 1984 acabaron con las “mayorías ficticias” de las que había disfrutado el PNV hasta ese momento y aumentaron las presiones para buscar apoyos externos. En este nuevo contexto se hizo crecientemente incompatible el mantenimiento de la estrategia dual recuperada por el PNV durante la transición. Además, los problemas del desarrollo estatutario obligaron a volver la mirada hacia los partidos no nacionalistas, y especialmente al PSOE, con el que el PNV había mantenido unas relaciones tensas desde 1978 tras un largo período de colaboración y alianza bajo la clandestinidad. El Pacto de Legislatura de 1984 comenzó a romper el asilamiento político mantenido por el PNV desde la negociación constitucional e inauguró un nuevo periodo en la política vasca. Las críticas vertidas durante las dos primeras legislaturas tanto desde ámbitos nacionalistas (EE) como desde fuerzas no nacionalistas (especialmente el PSE) contra la política desarrollada por el PNV desde el Gobierno vasco contribuyeron también a propiciar el giro hacia una política más consociacional.

Estos cambios vinieron también generados por condicionantes internos, centrados en las relaciones cambiantes entre tres grupos partidistas, a los que hemos caracterizado como “autonomistas”, “pragmáticos” e “ideólogos”. Desde la puesta en marcha del Estatuto apareció un grupo “crítico” con la labor desarrollada por el Gobierno que hemos identificado como los “autonomistas”. Este grupo reivindicaba la recuperación del patrimonio político del partido en la última fase de la Segunda República, un patrimonio acrecentado en la clandestinidad. Los “autonomistas” vinculaban

el desarrollo del autogobierno vasco a la consolidación de la democracia en el conjunto de España; y en la medida en la que la actitud del Gobierno vasco pudiera constituir un factor de desestabilización, demandaban un cambio estratégico de la organización y, por extensión, del Gobierno mismo. Además, los “autonomistas” no cuestionaron sólo la labor del Gobierno sino también, aunque más tímidamente, el mismo modelo partidista, escorado desde la transición hacia el reforzamiento de los vínculos identitarios y de los contenidos más excluyentes, así como a suplir la ausencia de acuerdos por estrategias movilizadoras que sirvieran como elemento de presión hacia los Gobierno centrales, un modelo de partido que como vimos en capítulos anteriores había diferenciado al PNV del resto de los partidos de la oposición democrática. Los “autonomistas” no fueron un grupo tan importante como para imponer por sí mismos un cambio estratégico; necesitaron de la alianza de un segundo grupo, los “pragmáticos”, para acabar imponiendo sus preferencias estratégicas. El acercamiento de los “pragmáticos” al punto de vista “autonomista” y su progresivo alejamiento de los “ideólogos” estuvo mucho más condicionado por factores externos. En el desarrollo de estas divergencias cada grupo tendió a identificarse con distintas vertientes orgánicas del partido: los “autonomistas” con la organización alavesa, los “pragmáticos” con la línea “oficial” dominante en el EBB y los “ideólogos” primero con el Gobierno y, tras la dimisión de Garaikoetxea, con la organización regional de Guipúzcoa.

Esto último no hace sino subrayar el tremendo efecto mediatizador que siguió teniendo la organización sobre el desarrollo estratégico del partido. Por lo que a las incompatibilidades se refiere, la creación del Gobierno vasco acentuó todavía más la incertidumbre organizativa sobre el control de la estrategia política. La puesta en marcha de las instituciones de autogobierno otorgó recursos mucho mayores a la esfera pública de los que había disfrutado el grupo parlamentario en las Cortes durante la transición. Por contrapartida, vació de cuadros el aparato del partido, que, en consecuencia, se encontró en una

posición más adversa para controlar el desarrollo estratégico de la que había disfrutado durante la transición. Todo ello generó fuertes enfrentamientos intrapartidistas antes de que el cambio estratégico pudiera ser llevado a las instancias del Gobierno vasco. La aplicación de las incompatibilidades creó así problemas nuevos y potenció un faccionalismo intrapartidista mayor que en la trayectoria pasada.

En paralelo con los enfrentamientos entre el gobierno y la Ejecutiva del partido, pero muy especialmente tras la dimisión de Garaikoetxea, el conflicto se diversificó en enfrentamientos entre las distintas organizaciones regionales del partido. Si la creación del Gobierno había dado lugar a la aparición de conflictos nuevos en torno a la aplicación de las incompatibilidades, los conflictos interterritoriales enlazaban con la trayectoria previa del PNV durante la transición, la Segunda República e incluso la Restauración. Como en períodos anteriores, las organizaciones regionales disidentes invocaron la condeferabilidad para mantener la autonomía de su propia estrategia política frente a los dictados del EBB. Y, lo que es más importante, la organización territorial del partido les otorgaba suficientes recursos para hacer dicha autonomía efectiva. Aunque la rivalidad competencial entre el Gobierno vasco y las Diputaciones en la territorialización del conflicto fue novedosa, el faccionalismo interterritorial siguió vinculado al predominio que la misma organización del partido daba a su nivel regional o provincial y a las muy distintas situaciones contextuales a las que el PNV se enfrentaba en cada uno de esos territorios. La ruptura del partido y su posterior proceso reorganizativo rompió también con este modelo histórico que propiciaba el faccionalismo.

CAPÍTULO 7

RUPTURA Y CAMBIO DEL PNV (III). LAS CONSECUENCIAS

7.1. Introducción

Este capítulo analiza las consecuencias de la ruptura del PNV en distintas vertientes. En el primer apartado se analizan las consecuencias de la ruptura en la evolución del sistema de partidos vasco en los últimos años ochenta y en los primeros años noventa (7.2). En este sentido el principal resultado fue la transformación de los que hasta entonces habían sido dos proyectos políticos en desarrollo paralelo dentro de una misma formación política en dos opciones partidistas en abierta competición electoral. En la medida en la que la opción más moderada y consociacional del PNV consiguió a medio plazo un mayor respaldo electoral que la más radical de EA, la ruptura favoreció una reorientación centrípeta que en distintos análisis se ha identificado como el comienzo de un período de consolidación democrática en el País Vasco (Llera 1994: 18-19; Rivera 1998: 90). Frente a al repunte de la violencia terrorista en torno a 1987 esta reorientación política propició la génesis de un nuevo consenso político en torno a los “pactos antiviolencia” que, al menos a medio plazo pareció apoyarse sobre bases más firmes que el pacto en torno al Estatuto de Guernica de comienzos de la década de los ochenta. A este respecto, PNV y

EA tendieron a desarrollar orientaciones y estrategias diferenciadas que con anterioridad habían cohabitado en el seno del primero de los dos partidos.

El segundo apartado de este capítulo analiza las reformas organizativas adoptadas por el PNV con posterioridad a la ruptura. El sentido y la extensión de las reformas emprendidas subrayan el grado en el que los mismos líderes de la organización evaluaban que la crisis había tenido una importante dimensión organizativa y no sólo ideológica. Como veremos la mayor parte de las reformas se orientaron a reforzar la centralización y jerarquización del partido. En la dimensión de la articulación territorial las reformas supusieron una ruptura casi total con la trayectoria anterior del partido. En el ámbito de las incompatibilidades los cambios fueron más restringidos. Por último, las modificaciones no sólo supusieron cambios en los procedimientos formales del partido sino también en los informales.

7.2. El sistema de partidos vasco tras la escisión (1987-1994): la génesis de un nuevo consenso político en torno a los pactos “antiviolenca”

La ruptura definitiva del PNV, el surgimiento de EA en octubre de 1986 y los resultados de las elecciones autonómicas del 30 de noviembre de 1986 crearon las condiciones para una aproximación sobre nuevas bases entre el PSE-PSOE y un PNV desprendido ya de su sector “crítico”. La génesis de un entendimiento entre las dos fuerzas mayoritarias de la CAV fue un proceso prolongado que tardaría tres meses en fructificar, lo que subrayaba el clima de desconfianza mutua que todavía había presidido el Pacto de Legislatura. El nuevo consenso se vio además dificultado por las alternativas existentes. Un primer resultado de las elecciones autonómicas de 1986 fue el de un fraccionamiento todavía mayor del sistema de partidos vascos; tanto, que la gobernabilidad de las instituciones difícilmente se podía salvar sólo con un simple Pacto de Legislatura (véase la

Tabla 5.2 a este respecto). Además, ni el PNV ni EA podían tomar la iniciativa política, pues ésta correspondía al PSE, como partido que había obtenido el mayor número de escaños.

Tras una primera ronda de conversaciones con el PNV, el PSE exploró la posibilidad de una coalición con EE y EA. Los socialistas podían anticipar que EA presentaría mayores dificultades para un acuerdo pues para este momento EE había hecho de la necesidad de un entendimiento entre nacionalistas y no nacionalistas uno de los elementos centrales de su discurso. En sus primeros encuentros, el PSE y EA subrayaron sus coincidencias en el modelo institucional de la CAV y en la necesidad de reformar la LTH y las leyes electorales a Juntas Generales. La negociación se rompería en torno al proceso de transferencias, pues Garaikoetxea supeditaba el acuerdo a la ruptura de la caja única y la transferencia de la seguridad social. Este desenlace condujo a la reapertura de nuevas negociaciones entre socialistas y peneuvistas que conducirían a la firma, el 23 de febrero de 1987, de un acuerdo para la formación de un gobierno de coalición PNV-PSE.

El documento era similar en su desarrollo al firmado con ocasión del Pacto de Legislatura anterior y subdividía los acuerdos en distintos puntos. Pero a diferencia de aquél incluía también anexos que levantaban acta de discrepancias entre los dos partidos. El documento establecía que las dos formaciones habían llegado a acuerdos en tres grandes ámbitos, desarrollo autonómico, marco institucional interno, y violencia. Por lo que se refiere al primer ámbito, en junio de ese mismo año se formalizaba el traspaso del Insalud y el Inerser, a las que pronto se añadirían los medios materiales de Administración de Justicia y de la formación profesional. Con esta aceleración del proceso de transferencias se ponía además fin al sentimiento de agravio sentido por muchos nacionalistas en relación a la situación de otras comunidades. El desarrollo estatutario incluía también el “desarrollo de la *Ertzaintza* como policía integral”. Sobre el papel, ello suponía que la *Ertzaintza* asumía la totalidad de las competencias policiales dentro de la CAV con el correspondiente proceso de “adecuación”

de las FSE, a las que se reservaba, en virtud del artículo 17 del Estatuto, las competencias en materias extra y supracomunitarias. Este último aspecto, sin embargo seguiría siendo objeto de controversias y disputas entre los Gobiernos central y el vasco, y consecuentemente entre el PSOE y el PNV.

En el ámbito del marco institucional interno, los socialistas aceptaron definitivamente el modelo propuesto en la LTH, manteniendo sólo discrepancias con respecto a las leyes electorales a Juntas Generales que de hecho serían modificadas en la tercera legislatura autonómica. Ello denotaba un asentamiento en las preferencias del PSE-PSOE, que, pudiendo optar entre un proceso de transferencias gradual dentro de una CAV “descentralizada” pactada con el PNV o una aceleración estatutaria con un gobierno centralizado de la CAV pactado con EA, elegía claramente lo primero.

Por último, con respecto a la violencia el documento contenía pocas innovaciones y mantenía ciertas ambigüedades del pasado. Se reiteraban los principios de la declaración del Parlamento vasco de marzo de 1985. Y si bien se subrayaba un rechazo a la pretensión de ETA de negociar los problemas políticos del País Vasco, se hacía también una alusión a las recomendaciones del informe de la Comisión Internacional de Expertos, que de ningún modo habían excluido la negociación política.

En definitiva, el acuerdo de febrero de 1987 establecía un entendimiento entre ambas fuerzas políticas sobre bases mucho más estables, tal y como un gobierno de coalición requería, que las del Pacto de Legislatura. El PSE-PSOE podía además sentirse satisfecho en otros sentidos: a diferencia de la experiencia anterior, el espíritu del gobierno de coalición se hizo extensivo al propio PNV, y como veremos a continuación éste modificó sustancialmente su discurso sobre el autogobierno y sus límites. Además, en julio de 1987, tras las elecciones forales y municipales, los gobiernos de coalición se hicieron extensibles a todos los municipios y Diputaciones en los que contaban con mayoría suficiente, lo que permitió al PNV encabezar la

Diputación de Vizcaya con el apoyo del PSE, y a éste último la de Álava con el apoyo de los peneuvistas.

En el otoño de 1987, sin embargo, comenzaron a manifestarse algunos problemas. Para el PSOE, el acuerdo parecía más vulnerable precisamente donde era más necesario. El gobierno de coalición coincidió con un salto cualitativo de la estrategia armada de ETA, que en 1987 produjo el mayor número de víctimas mortales desde 1980 con atentados como el de Hipercor en Barcelona, de enorme impacto sobre la opinión pública. El gobierno de coalición se había gestado además cuando el Gobierno central parecía aproximarse, presionado por las autoridades francesas, a las tesis del mismo PNV sobre la necesidad de negociar con ETA. Fue precisamente en el verano de 1987 cuando el gobierno socialista reconoció por primera vez que habían existido contactos con ETA y que estos volverían a tener lugar. En realidad, las tentativas de conseguir una tregua de ETA, las primeras desde 1984, se habían iniciado a finales de 1986 y los contactos habían continuado hasta febrero de 1987, coincidiendo con la firma del gobierno de coalición en la CAV. Como en ocasiones anteriores, el gobierno socialista deseaba gestar un amplio consenso en política antiterrorista que aumentara su margen de maniobra política en una potencial negociación con ETA. La seria crisis que se desató en septiembre en el seno del Gobierno vasco y que estuvo a punto de provocar su ruptura demostraba que dicho consenso no existía todavía y que requería de una negociación y acuerdo adicional.¹

¹ El 10 de septiembre de 1987 la Policía Nacional detuvo en Bermeo a un ertzaina bajo la acusación de colaboración con banda armada. En aplicación de la ley antiterrorista, éste permaneció incomunicado en los siguientes días. La detención generó una guerra de comunicados entre peneuvistas y socialistas. A las quejas del Consejero del Interior, Luis María Retolaza, siguió una protesta formal de Joseba Arregi, portavoz del Gobierno vasco por el procedimiento en la detención, con el argumento de que se había buscado el desprestigio de la policía autonómica para de este modo inhibirse de su conversión en una policía integral. A éste siguió un comunicado de los consejeros del PSE, con Ramón Jáuregui a la cabeza, para desmarcarse del comunicado oficial del Gobierno vasco. Como consecuencia del conflicto, el mismo Jáuregui declaró a la prensa que la “adecuación” que figuraba en el pacto de gobierno era un proceso de sustitución

Desde la perspectiva del PSOE, esta constatación de disidencias entre los socios del Gobierno vasco constituyó el principal incentivo para cerrar un acuerdo más general. El resultado fue el Pacto de Madrid del 5 de noviembre de 1987, firmado por todos los partidos políticos con representación en las Cortes, con excepción de HB y EA, pero incluyendo al PNV y EE. En él, las fuerzas firmantes asumían la declaración del Parlamento vasco de marzo de 1985, reiterando la falta de legitimidad de ETA y el rechazo a su pretensión de negociar el desarrollo político futuro del País Vasco. Los firmantes se comprometían también a reforzar el frente unido de los partidos en el establecimiento de mecanismos de intercambio de información con el gobierno, y a la creación de ámbitos de discusión para seguir reflexionando conjuntamente sobre el terrorismo. El último punto animaba a las fuerzas políticas vascas a suscribir un acuerdo similar en el seno de las instituciones de la CAV. Por su parte, el gobierno del PSOE accedía a la derogación de la Ley antiterrorista de 1984 que tanta oposición había suscitado entre los partidos nacionalistas vascos.

Inmerso en 1987 en un profundo proceso de renovación ideológica y organizativa, sobre el que volveremos en el siguiente epígrafe, el PNV encontró sus propios incentivos para tratar de cerrar el vínculo entre violencia y autogobierno que había seguido existiendo en la política vasca hasta ese momento. En las entrevistas efectuadas a líderes peneuvistas, estos reconocían que el repunte terrorista de 1987, y especialmente el atentado en el Hipercor de Barcelona en junio de ese mismo año, habían marcado un antes y un después en la percepción del partido hacia el terrorismo etarra. Sin embargo, es importante volver a subrayar (como ya hicimos en el capítulo 5) que la confluencia del PNV en los pactos “antiviolenca” tuvo precisamente lugar en una situación de máxima movilización electoral de HB. Esto induce a pensar que el cambio debió responder también a cálculos estratégicos derivados de la nueva posición del PNV en el sistema

de las FSE por la policía autonómica “en el marco de unas condiciones que lo circunscriben”, al tiempo que reconocía que el diálogo no estaba aún conseguido entre Vitoria y Madrid en materia de violencia (*Deia* [11-20]-9-1987).

Tabla 7.1. Elecciones al Parlamento Europeo en la CAV: porcentaje del voto válido

	1987	1989	1994
PNV	19,6	21,2	26,4
EA	16,2	13,1	8,9
EE	9,8	10	--
HB	19,8	19,4	15,9
Nacionalistas¹	65,4	63,7	51,2
PSE-PSOE	19,2	18,51	18,6
PP	7,2	7,7	17,9
CDS	3,9	2,8	--
IU	1	1,8	9,8
UA	--	--	--
No nacionalistas¹	31,3	30,8	46,3

¹Los porcentajes de ambos bloques se han obtenido por la suma del porcentaje de votos obtenido por cada uno de los partidos que aparecen en la tabla lo que explica que el total no sea igual a 100. Dicha suma trata sólo de ser una aproximación al balance entre los dos tipos de partidos a lo largo del período.

Fuente: Elaboración propia con datos del *Departamento de Interior del Gobierno Vasco* en <http://www.euskadi.net>.

de partidos como resultado de la escisión de EA. En las elecciones al parlamento europeo de 1987 (véase Tabla 7.1 a este respecto) HB se convirtió por primera y única vez en la lista más votada de la CAV. Y frente al descenso de tres puntos del mismo PNV con respecto a las autonómicas de 1986, EA consolidó e incluso aumentó ligeramente su apoyo electoral. Desde un cálculo exclusivamente partidista este resultado sugería que la persistencia de una actitud que vinculara violencia y autogobierno sólo beneficiaría probablemente a su nuevo adversario político y en todo caso a las formaciones más radicales del espectro político vasco. Por añadidura, el PNV debía tener también en cuenta la presión de EE, a estas alturas firme partidaria del aislamiento social y político de HB.

Esta lectura quedaba además subrayada por la implantación territorial respectiva de los dos partidos surgidos de la ruptura. En la Tabla 7.2 se recogen las opiniones en las tres provincias de la CAV del conjunto del electorado y de los votantes peneuvistas (con anterioridad a la escisión) sobre una potencial negociación con ETA. Sólo en Guipúzcoa parecía que el mantenimiento de una actitud abierta hacia la negociación con ETA pudiera haber beneficiado electoralmente a un PNV que hubiera permanecido unido. Sin embargo, con posterioridad a la escisión el PNV era sólo la cuarta fuerza política en Guipúzcoa (véase la Tabla 6.5), y el partido no sólo se enfrentaba a dificultades en su implantación electoral sino también en la organizativa.² Por contraste, en Álava y Vizcaya, donde el PNV permanecía como primera fuerza nacionalista, las actitudes hacia la negociación con ETA eran claramente distintas a las de Guipúzcoa y con diferencias más pronunciadas, según vimos en tablas anteriores, que en lo relativo a la política de pactos. Atendiendo al conjunto del electorado, si en Guipúzcoa prevalecía la respuesta de que debía negociarse con ETA en cualquier caso, la opción más señalada en Álava y Vizcaya era que la negociación sólo debía emprenderse en caso de que ETA se comprometiera a un abandono de la lucha armada. Las actitudes de rechazo en Álava eran ligeramente más altas que en Vizcaya. Atendiendo al recuerdo de voto peneuvista (en la parte inferior de la tabla), en Guipúzcoa la aceptación de una negociación con ETA superaba en más de 12 puntos porcentuales a Vizcaya y en casi 20 a Álava. En definitiva, las distintas actitudes mantenidas por PNV y EA a finales de los ochenta y principios de los noventa frente a los pactos “antiviolenia”

² Efectivamente, la estrategia organizativa tradicional del PNV, readoptada durante la transición, a través de sociedades interpuestas, había favorecido que en el momento de la escisión en aquellos casos en los que los disidentes eran mayoría, estos pudieran trasladar las sedes a la nueva formación. En Guipúzcoa esto ocurrió hasta el nivel organizativo más alto, pues en San Sebastián, lo que hasta ese momento había sido la sede central del PNV en Guipúzcoa pasó a ser, tras la ruptura, la sede central de EA. En los años siguientes a la escisión PNV y EA se disputaron judicialmente los antiguos *batzokis* peneuvistas. Naturalmente, esta discontinuidad organizativa dificultó la recuperación electoral del PNV.

guardaron una fuerte correspondencia con lo que habían sido las orientaciones de las organizaciones regionales del PNV con anterioridad a la ruptura.

Presionado en parte por EE y en parte por la consecución del Pacto de Madrid, desde finales de 1987 el *lehendakari* Ardanza promovió desde Vitoria un pacto de características similares y de consecuencias todavía más decisivas en la vida política vasca. La consecución del “Acuerdo para la normalización y pacificación de *Euskadi*”, o Pacto de Ajuria Enea, firmado en enero de 1988, fue un proceso más prolongado que se enfrentó a dificultades distintas a las del Pacto de Madrid, y en el que el PSE-PSOE jugó un papel más secundario. Tampoco los partidos de derecha estatal, que todavía en la segunda mitad de los ochenta seguían afectados por una débil implantación local, jugaron un papel destacado en su génesis.³ Las dificultades experimentadas por estos partidos para reconstruir la implantación electoral que habían alcanzado durante la transición debió ser un incentivo adicional del PNV para ocupar ese espacio y articular una estrategia consociativa con el no nacionalista, sobre todo en los ámbitos territoriales en los que

³ Bajo la tercera legislatura (1986-1990) los partidos de centro derecha estatal alcanzarían su punto más bajo. AP y CDS encararon la legislatura posterior a la escisión del PNV con sólo dos parlamentarios cada uno, lo que permitía poco margen de maniobra y escasa proyección en una coyuntura que resultaría decisiva para el posterior desarrollo político vasco. En consecuencia, tanto AP como el CDS jugaron un papel marginal en la génesis del Pacto de Ajuria Enea. Pero sus respectivas posiciones en la negociación del Pacto, con el CDS alineándose preferentemente con el PNV y EE, mientras los populares lo hacían con el PSOE, siguieron reflejando algunos de los dilemas tradicionales de este espacio político con respecto a las alianzas a seguir. No obstante, en el proceso negociador AP defendió con fuerza, a través de su portavoz, Julen Guimón, la desvinculación de autogobierno y terrorismo, lo que sin duda contribuyó a reforzar la posición negociadora del PSE-PSOE en este sentido. Aunque en menor grado que EA, la adhesión de los populares a la redacción final del texto pareció a veces responder más al temor de quedar excluidos del nuevo consenso que de una fuerte identificación con lo que el Pacto contenía. En la siguiente década ello representaría un reto creciente para la Mesa de Ajuria Enea, a medida que lo que había sido un partido marginal se convertía en la segunda fuerza política de la CAV y ocupaba el Gobierno central de Madrid.

durante la transición el apoyo a la derecha política estatal había sido mayor, es decir de nuevo Álava y Vizcaya.

El Pacto de Ajuria Enea se fundamentaba en la posición común de las fuerzas políticas vascas en torno a tres pilares. En primer lugar, el Pacto era una declaración institucional que establecía en términos contundentes la ilegitimidad del terrorismo para fijar la agenda política del País Vasco, lo que sólo correspondía a los partidos representados en las instituciones democráticas vascas. En segundo lugar, recuperaba el Estatuto de Guernica como marco jurídico básico y como punto de encuentro entre las distintas fuerzas políticas; reconocía las dificultades y déficit que pudieran haber existido en su desarrollo reciente, e instaba a las fuerzas políticas a resolver mediante el diálogo las nuevas dificultades que pudieran presentarse en el futuro. En relación a este aspecto el Pacto establecía que los mecanismos de reforma del marco político estaban contenidos en el mismo Estatuto y en la Constitución. Por último, el Pacto admitía la posibilidad de un final dialogado de la violencia siempre que se dieran las condiciones adecuadas, “fundamentadas en una clara voluntad de poner fin a la misma y en actitudes inequívocas que puedan conducir a esa convicción” (Punto 10).

Por lo que lo que al PNV y EA se refiere, hasta aproximadamente 1994 no se iniciaría un cierto proceso, al principio tímido, de convergencia. Pero los años inmediatamente posteriores a la escisión serían testigo de la especialización y consolidación de ambas fuerzas políticas en torno a las dos vertientes de las disyuntivas estratégicas que habían propiciado la ruptura. Mientras el PNV acentuaba su vertiente autonomista y posibilista, EA tendía a enfatizar una renovación “rupturista” y radical del nacionalismo democrático que le proporcionara nuevos contenidos movilizados.

El PNV surgido de la escisión se enfrentó desde julio de 1987 en la Asamblea Nacional de Cestona, en Vizcaya, a una importante renovación organizativa, pero también ideológica. Abordaremos los cambios organizativos en el siguiente epígrafe. En el plano ideológico, sin embargo, esos cambios no fueron

menos importantes. En los medios de comunicación la nueva apertura ideológica propugnada por el PNV se conoció como “espíritu de Arriaga” por el discurso de Arzalluz con motivo de su reelección en enero de 1988 como presidente del EBB. La apertura tuvo distintas vertientes. La primera y más obvia fueron el gobierno de coalición con el PSOE en la tercera legislatura (1986-1990) y renovado desde septiembre de 1991 hasta el final de 1994 en un tripartito que incluía a EE, tras el breve y fracasado paréntesis de un tripartito nacionalista PNV-EA-EE a comienzos de la cuarta legislatura vasca, de febrero a septiembre de 1991. Como había ocurrido en 1985, y reconocen algunos de los líderes peneuvistas entrevistados, gran parte del resto de los cambios estuvo fundamentalmente propiciado por los condicionantes del contexto externo y las obligaciones que imponían los gobiernos de coalición. Pero la opción del PNV, frente a la de EA, de cambiar parcialmente su discurso con objeto de que el partido pudiera permanecer en las instituciones da una idea de la distribución interna de los “autonomistas”, “pragmáticos” e “ideólogos” en las dos formaciones resultantes de la ruptura. El siguiente testimonio de un “autonomista” describe el incentivo de los resultados electorales de 1986 y 1987 para forzar una apertura ideológica en busca de nuevos espacios electorales:

En los partidos fuertemente ideológicos los resultados electorales tienen una importancia distinta que en los partidos que no son tan ideológicos. En los partidos ideológicos si no hay apoyo electoral es el proyecto el que está en cuestión, no el partido; en ese sentido, los palos electorales le hacen reflexionar un poco sobre la cercanía con respecto a la sociedad. (...) En esos casos táctica y estrategia se confunden bastante, es decir, si el electorado no nos asume el problema no es del partido sino es del proyecto, y entonces para que el proyecto salga adelante hay que pensar algo y hubo un proceso muy bonito, muy importante dentro del PNV de renovación interna, (...) hubo una desexclusivación del proyecto y del mensaje nacionalista, y eso unido a una renovación de las estructuras del partido con cambios en los Estatutos, etc. Yo creo que fue un momento importante y que fue ese momento el que permitió la recuperación del electorado de una forma muy rápida, aunque yo

entiendo que ese proceso está de alguna forma en estos momentos atascado o paralizado. (E-11.)⁴

A diferencia de 1985, los cambios, sin embargo, no se quedaron exclusivamente en el ámbito de la política de alianzas o en el puramente institucional de la actuación del Gobierno vasco. Tuvieron también un impacto mucho mayor en las declaraciones programáticas del partido. En un PNV desprendido de buena parte de sus “ideólogos” y forzado a establecer gobiernos de coalición, el nuevo equilibrio entre “autonomistas” y “pragmáticos” aumentó la influencia de los primeros en los principios doctrinales y en las ofertas programáticas. Los programas electorales de las elecciones generales de 1989 y de las autonómicas de 1990 reconocían la estabilidad institucional conseguida por los gobiernos de coalición como un bien en sí mismo, así como un requisito indispensable para atender otras necesidades y demandas distintas a las del encaje institucional del País Vasco en España.⁵ La renovación

⁴ A pesar del mantenimiento formal de la doctrina de los derechos históricos, los “autonomistas” percibían el cambio como un cierto desprendimiento de los componentes “esencialistas” que habían caracterizado al nacionalismo del PNV hasta ese momento y su sustitución por un “voluntarismo” similar al del “pujolismo”: “hay un reconocimiento de que el nacionalismo tiene que abrirse a la sociedad. (...) Es una especie de aprendizaje difícil de que la nación no está hecha y hay que recuperar lo que éramos en el siglo XVIII y en el siglo XIX, (...) la nación es algo a construir; entonces en el momento en que hay una concepción de que la nación es algo a construir y que para eso el nacionalismo se tiene que adaptar y tiene que responder a los retos de encontrarse con una sociedad compleja” (E-11)

⁵ El programa electoral de las elecciones generales de 1989 establecía un vínculo entre el cambio de relaciones institucionales y la consolidación de la democracia, tal como habían reivindicado los “autonomistas” con anterioridad a la ruptura: “ (...) hoy nos encontramos ante un mundo político vasco más sosegado. Tras un período de permanente confrontación entre los grupos políticos y con peligrosos niveles de enfrentamiento interinstitucional, se observa una recuperación de los valores de diálogo y del acuerdo. (...) Hoy puede decirse con rotundidad que, en líneas generales, nos encontramos en una sociedad más estable, donde los conflictos políticos e interinstitucionales se han reducido a los límites naturales propios en toda sociedad democrática asentada. (...) Salvo muy limitadas excepciones, se ha reconocido que el Acuerdo de Gobierno ha proporcionado estabilidad al sistema político vasco” (EAJ-PNV 1989: 5-6). En

doctrinal no alcanzó aspectos como la actitud hacia el momento fundacional del régimen democrático, por lo que el PNV siguió manteniendo una posición ambivalente hacia la Constitución, aunque más suavizada que en períodos anteriores⁶. La “soberanía originaria” del pueblo vasco permaneció como principio doctrinal básico, pero en claro contraste con el período inmediatamente anterior, el PNV reforzaba su adhesión al Estatuto de Guernica como único marco para el desarrollo del autogobierno vasco. Por otra parte, la renuncia a hacer de la autodeterminación, de la territorialidad o de la independencia vasca banderas de nuevas reivindicaciones se hizo perfectamente explícita:

EAJ-PNV no considera posible a corto ni medio plazo la unificación política de todos los vascos, ni la consecución de una estatalidad propia fuera de los Estados español y francés. No cree llegado el momento de que Euzkadi ejerza el derecho de autodeterminación en un acto único de pública decisión. Propugna hoy, sin renuncia alguna a la plena soberanía del Pueblo Vasco, el ejercicio paulatino de su autodeterminación en orden al logro gradual y democrático de su unidad territorial, y al fortalecimiento político, económico y cultural de nuestro pueblo. Es ésta la tarea del nacionalismo vasco para los próximos años (EAJ-PNV 1989: 21).

esta misma línea, el programa de las elecciones autonómicas de 1990 subrayaba al comienzo que “en primer lugar, resulta oportuno señalar cómo durante estos años se ha conseguido una importante estabilidad institucional, presupuesto indispensable para centrar la atención sobre los problemas del País y las demandas de los ciudadanos” (EAJ-PNV 1990: 7)

⁶ En ocasiones se pusieron de manifiesto actitudes positivas, y desconocidas hasta entonces, hacia el marco institucional de nueva la democracia: “La Constitución Española de 1978 aportó, sin duda, las bases sobre las que asentar una regulación democrática avanzada en favor de la libertad, la seguridad y los derechos de los ciudadanos” (EAJ-PNV 1989: 43). Pero la línea oficial no se apartó de la doctrina oficial hasta ese momento, reiterada una vez más por Arzalluz, a pesar del tono aperturista general, en el discurso del espíritu de Arriaga: “no aceptamos, aunque acatemos, una Constitución que no reconoce la soberanía del pueblo, que diluye nuestra voluntad colectiva en la voluntad general de lo que se define como nación española” (*Deia* 10-1-1988).

Por último, el giro estratégico del PNV vino reforzado por su tradicional europeísmo. Europa se convirtió de hecho en un referente clave de la renovación doctrinal del partido y servía para justificar el abandono o rebajamiento de algunos de los referentes identitarios básicos del partido, como el de la soberanía.

La evolución de EA representó el anverso estratégico de las contradicciones a las que se había enfrentado hasta mediados de los ochenta un PNV dual que combinaba las estrategias de un partido de oposición frente al Gobierno central con la de un partido institucional en el contexto mismo de la CAV. EA recogía buena parte de las banderas reivindicativas de la izquierda *abertzale* durante la transición y en los primeros años ochenta, y las incorporaba a su programa. El cambio no se limitaba al derecho de autodeterminación o a la independencia, sino que se ampliaba también a una reivindicación de la territorialidad en términos que hasta entonces habían resultado extraños al nacionalismo tradicional.⁷ En relación al Estatuto, EA se lamentaba de que hubiera constituido un “compromiso” con los no nacionalistas, pero en ningún caso un objetivo: “EA cree que el ‘Estatuto-compromiso’ ha sido vulnerado unilateralmente y reivindica su ‘reinterpretación’ o su reforma. Siempre desde la perspectiva de que es un compromiso y no un objetivo propio” (EA 1989; Ponencia Política: p.44). Por otro lado EA vinculaba el europeísmo del PNV a una claudicación en la reivindicación del autogobierno.⁸ Por último, EA, al menos inicialmente, articulaba

⁷ En su I Congreso de abril de 1987, en la ponencia “Política y Estrategia”, EA establecía: “**EA es un partido abertzale** que busca la transformación del sistema institucional vigente en Euskadi, tratando de integrar a todos los vascos en una sola organización política en pie de igualdad con las demás naciones europeas en el marco político de una Federación Europea”. Más adelante se añadía: “Entendemos Euskadi como una Nación dividida entre dos Estados. (...) La integración de todos los territorios en una organización común constituye para nosotros un objetivo político irrenunciable” (en negrita en el original; EA 1987; “Política y Estrategia”: puntos 1.1.1 y 1.2.2).

⁸ Lo expresaba un líder de EA del siguiente modo: “A nadie se le ocurre hacer ningún planteamiento político final fuera del ámbito europeo. Lo que ocurre es que el planteamiento nuestro durante mucho tiempo consiste en señalar que no confundamos este planteamiento europeísta con la solución de problemas,

una reivindicación “soberanista” desde postulados más “esencialistas” que los del mismo PNV:

EA reivindica el derecho de independencia del Pueblo Vasco, derecho que invoca en virtud de su historia, su condición de pueblo y su conciencia voluntad nacional. Este derecho se funda en postulados previos a toda norma jurídica positiva. Por esta razón, entendemos que ningún Estado ni instancia territorial superior tiene facultad para decidir si al Pueblo Vasco le asiste o no tal derecho y entiende y asume hoy las históricas formulaciones de la plena reintegración de sus derechos históricos originarios como fórmula de vinculación pactada de naturaleza confederal, es decir, de unión basada en la voluntariedad y la solidaridad enraizada en la libertad. Para EA tal reivindicación histórica en su traducción presente significa, en definitiva, que el Pueblo Vasco tiene derecho a su pleno autogobierno y que las limitaciones a su libre determinación originaria sólo pueden proceder del pacto libremente consentido entre las partes (EA 1987; “Política y Estrategia”: punto 1.2.2).⁹

con la resolución de la cuestión nacional. El problema de la estatalidad en última instancia es una cuestión que se resuelve internamente. (...) No utilicemos la idea europea como una idea para escaparnos de que el problema lo tenemos que ventilar con el Estado español”. (E-6)

⁹ Este confuso párrafo expresa la heterogeneidad ideológica inicial de EA, en el que su principal nexo común era la ruptura con la previa ambigüedad del nacionalismo peneuvista en torno al fin último de la reivindicación de autogobierno. Los sectores “modernizantes” de EA optaban por una reformulación de la reivindicación de la soberanía en el “derecho de autodeterminación”. Sin embargo, con su creación, EA había atraído hacia sí a antiguos sectores “tradicionalistas” marginalizados del PNV anterior a la escisión, y que tratamos en capítulos anteriores. Entre estos, los “ormazistas” vizcaínos o los “bultzagüilles” guipuzcoanos, ambos defensores de la “reintegración foral plena” entendida al modo aranista. Esta confusa formulación buscaba claramente un nexo de unión entre las dos “rupturas”, la moderna y la tradicional. Con posterioridad, en su II Congreso se decantaba por la formulación modernizadora: “EA fundamenta esencialmente las reivindicaciones de Soberanía Nacional y ejercicio del autogobierno del Pueblo Vasco en su conciencia colectiva y voluntad consiguiente de forjar un proyecto político común. De ahí la invocación del derecho de autodeterminación como eje de nuestras reivindicaciones “ (EA 1989 Ponencia Política: p.42).

La principal crítica de EA hacia la trayectoria del PNV se expresaba en términos de claudicación: “EA trata de ser un partido **de presente y de futuro**, que sirve a su pueblo desde la política real en la que la transacción y el compromiso nunca deben conducir al vaciamiento ideológico” (en negrita en el original; EA 1987; “Política y Estrategia”: punto 1.1.1). La nueva formación justificaba la escisión en la claudicación del PNV, remontándose incluso para ello a la misma negociación constitucional:

El movimiento nacionalista democrático tradicionalmente representado por el PNV, hace crisis como consecuencia de contradicciones internas que se inician en 1982 y que tienen su máximo exponente en los años 1984 y siguientes, revelando la ausencia de una línea política en su dirección; (...) las claudicaciones ante los embates del “nacionalismo español” son graves y frecuentes. Su deslizamiento hacia posturas “neoforalistas” con claras connotaciones con líneas ideológicas del pasado, resulta disgregador para el País. (...) La disociación entre la actitud de los dirigentes y los sentimientos de la población son alarmantes y para ello sirva de ejemplo la diferente reacción respecto de problemas concretos como la política de bloque militares.

La política de claudicaciones (...) tiene su antecedente más notorio cuando algún sector del nacionalismo tradicional propugna la aceptación de la Constitución Española de 1978 y su “histórico” fraude al reconocer los derechos históricos originarios del Pueblo Vasco (...).

Nuevamente se producen graves claudicaciones CON OCASIÓN DE LA FIRMA DEL PACTO DE LEGISLATURA PNV-PSOE y durante el período de su vigencia. POR PRIMERA VEZ EL PNV HABLA DE CUMPLIR LA CONSTITUCIÓN EN VEZ DE ACATARLA., SENTANDO UN ANTECEDENTE DE IMPREVISIBLES CONSECUENCIAS”(EA 1987; “Política y Estrategia”: punto 1.1.2, apartado d)

Las consecuencias de la política de pactos del PNV no se limitaban a las concesiones ideológicas de éste último, sino que permitían y legitimaban la consolidación de opciones no nacionalistas en el País Vasco, un aspecto que todavía años

después se mantenía en el discurso de los líderes de EA. En esta línea, la misma ponencia política de 1989 subrayaba,

esta evolución tiene, por otra parte, otras manifestaciones concordantes, (...) muy especialmente en los momentos actuales, y coalición sin condiciones ni garantías previas con el PSOE. Este partido encuentra en la cobertura del PNV un medio inmejorable de consolidar su política autonómica en la CAV (...) y normaliza su condición de partido gobernante en la CAV, ante una sociedad vasca que, hace muy poco, difícilmente concebía un Gobierno Vasco del PSOE (EA 1989; Ponencia Política: p.26).

Lo que volvía a subrayar, años más tarde, una dirigente de EA,

el sucesivo pacto con el gobierno socialista y el pacto actual con el Partido Popular han sido siempre promesas, promesas y todo va bien, pero aquí seguimos sin conseguir prácticamente nada, entonces... Y al mismo tiempo eso ha permitido que el Partido Popular y el Partido Socialista tengan, no voy a decir una representación excesiva, pero bueno, tampoco quiero decir que campen por sus anchas por aquí, porque tienen, son absolutamente legitimados por su representación, además cada vez más importante en el caso del Partido Popular. Pero, bueno, ese juego ha permitido que los partidos estatistas, pues, bueno, cada vez estén más cómodos y sin querer decir nada raro, ni nada coactivo, ni nada, no, pues que ha permitido pues que estén más cómodos aquí, pues que desarrollen su discurso con más comodidad aquí. (E-19)

Por último, en relación a ETA, durante los últimos años ochenta y primeros noventa la nueva formación combinó la condena y el rechazo a la violencia con la afirmación paralela de la necesidad de una nueva negociación política. En su primer manifiesto electoral la posición de EA era singularmente dura, y muy similar a la posición que le mismo PNV había mantenido durante la transición:

Cualquier reflexión sobre la violencia ha de enmarcarse en un planteamiento político general sobre la **cuestión vasca** que debe

partir inexcusablemente de constatar el **déficit** de legitimación del Estado en Euskadi, que se manifiesta en amplias capas de la población como rechazo de cualquier legitimidad. (...) Tal situación de frustración ha sido interiorizada por la mayoría de los vascos que la han traducido en la hegemonía del nacionalismo vasco expresada en varias opciones políticas.

La cuestión vasca, tal y como la entiende EA, y la cuestión del fin de la violencia son cuestiones de tratamiento conjunto, aunque diferenciado, siquiera porque ETA sólo es explicable, en el contexto político de la Europa occidental, desde la crisis de legitimidad del Estado español (EA 1986: 25).

Como consecuencia, frente al nuevo consenso en materia de violencia la posición de EA osciló entre una adhesión condicionada al “Acuerdo para la Pacificación y Normalización de Euskadi” de enero de 1988,¹⁰ evitando quedar aislada junto a HB, y el rechazo de otros pactos, o incluso abandono temporal de la Mesa de Ajuria Enea, con objeto de distanciarse de los partidos de ámbito estatal y del mismo PNV en su nueva fase de adhesión al marco político vigente. Como resultado, EA no firmó el Pacto de Madrid de noviembre de 1987, ni el de Pamplona de septiembre de 1988, ni participó en la ratificación del Pacto de Ajuria Enea en el Congreso de los Diputados en mayo de 1988. En esta misma línea, tras el fracaso del tripartito nacionalista y hasta su entrada en un nuevo gobierno con el PNV y el PSE en 1994, EA abandonó formalmente la Mesa de Ajuria Enea.

¹⁰ EA izó una adhesión al Pacto de Ajuria Enea condicionada a una conversión efectiva de la *Ertzaintza* en una policía integral. En la ponencia política de su II Congreso, el partido manifestaba así sus reticencias al Pacto: “Eusko Alakartasuna estima necesario un pronunciamiento inequívoco contra la violencia. Pero no puede admitir que la normalización de la vida política de Euskadi termina con la desaparición de ETA si al tiempo no existe un claro compromiso de los representantes del Estado para dar cauce a la voluntad mayoritaria de los vascos. (...) Por eso EA no es partidaria de reiteradas unidades de acción con motivo de ‘pactos antiviolencia’ que enmascaran serias contradicciones con los partidos estatales y flagrantes incumplimientos de compromisos contraídos en el propio ‘pacto por la paz’ de Ajuria-Enea (EA 1989: Ponencia Política: p.26).

En los últimos años ochenta y primeros noventa, el PNV desplegó así una estrategia orientada a una consolidación del partido en las instituciones y fundamentada en pactos de gobierno con fuerzas no nacionalistas. Su estrategia competitiva frente a otros partidos nacionalistas buscó subrayar méritos de gestión y la institucionalización del autogobierno en torno al desarrollo estatutario. Por el contrario, EA, trató de generar un discurso que recreara los contenidos movilizados del nacionalismo vasco durante la transición, sustituyendo el Estatuto por nuevos referentes, como el derecho de autodeterminación, o enfatizando reivindicaciones, como la territorialidad, que en los primeros años ochenta habían sido apropiadas por la izquierda *abertzale* frente a un PNV crecientemente institucional.

Si el control de las instituciones favorecían al PNV frente a EA, algunos acontecimientos favorecieron la estrategia de ésta última, abriendo un frente de presión sobre el PNV, e incluso sobre un EE que tras la escisión mostró una creciente convergencia con éste último. La descomposición a finales de la década de los ochenta de los regímenes comunistas revitalizó internacionalmente el derecho de autodeterminación y dio nueva credibilidad a proyectos de emancipación nacional como el que estaba defendiendo EA. En España, el Parlamento catalán aprobaba a finales de 1989 una proposición no de ley en torno al derecho de Cataluña a su autodeterminación, lo que constituía un relevo en la iniciativa reivindicativa de los nacionalistas catalanes con anterioridad infrecuente. En enero de 1990, EA presentaba una proposición más radical frente a la propuesta de PNV y EE.¹¹ La presentación de una tercera propuesta por parte de HB promovió finalmente una proposición conjunta entre los tres

¹¹ La proposición de PNV y EE comenzaba proclamando el derecho del Pueblo Vasco a la autodeterminación, pero en su artículo tercero afirmaba que “el Estatuto de autonomía constituye aquí y ahora, la única plasmación del ejercicio de la voluntad popular”. La propuesta de EA, por el contrario, reivindicaba en su segundo artículo la apertura de negociaciones “en particular con el Estado español (...) a efectos del reconocimiento del derecho de libre determinación y su incorporación al marco legal” (Letamendía 1994c: 292)

partidos nacionalistas, que fue aprobada en el Parlamento el 15 de febrero de 1990.¹²

Esta renovación de acciones conjuntas abrió el camino, tras las elecciones autonómicas de 1990, a la creación de un gobierno tripartito nacionalista, PNV-EE-EA, firmado en enero de 1991. Sin embargo, la experiencia resultó fallida, de nuevo, por las distintas orientaciones adoptadas por PNV y EA tras la escisión. Una primera complicación surgió de los resultados de las elecciones forales de mayo de 1991. En Álava los resultados hacían imposible una reedición del tripartito nacionalista pues los junteros del PSOE, AP y UA superaban con creces a los de los tres partidos nacionalistas (véase la Tabla 6.4 a este respecto). Además, el acuerdo con los socialistas permitía a los peneuvistas recuperar la Diputación de Guipúzcoa, en manos de una coalición entre EA y EE desde 1987, encabezada por la primera. En consecuencia, el PNV suscribía un nuevo acuerdo con el PSE que reeditaba gobiernos de coalición en Álava y Vizcaya (en ambos casos encabezadas por peneuvistas), recuperaba la Diputación de Guipúzcoa y se extendía a todos los Ayuntamientos en los que la coalición garantizara mayorías suficientes, entre ellos los de las tres capitales. Esto desalojaba a EA, pese a ser la lista más votada, de la Diputación de Guipúzcoa, y le empujaba a establecer acuerdos locales con HB en distintos Ayuntamientos de Vizcaya, lo que contravenía los acuerdos adoptados en marzo en la Mesa de Ajuria Enea. En agosto de 1991, las relaciones entre los socios de gobiernos de la CAV quebraron por distintas razones. La nueva Diputación de Guipúzcoa, encabezada por el PNV, llegaba a un acuerdo con el colectivo Lurralde para la modificación del trazado de la autovía que proyectaba unir a Guipúzcoa con Navarra, con lo que el PNV contribuía a reforzar el

¹² La propuesta conjunta era un texto de consenso entre las dos anteriores y combinaba la afirmación del derecho de autodeterminación con una reafirmación del Estatuto como punto de encuentro de la voluntad mayoritaria de los vascos; el texto completo de la declaración parlamentaria puede encontrarse en Letamendía (1994c: 294).

desplazamiento de EA de la política guipuzcoana.¹³ Por su parte, y en respuesta a la declaración de independencia de las Repúblicas bálticas, EA y HB presentaban mociones conjuntas a favor de la independencia del País Vasco en los Ayuntamientos en los que contaban con mayoría. Como reacción, en septiembre Ardanza anunciaba la ruptura del acuerdo de gobierno con EA y el cese de sus consejeros con el argumento de que el apoyo de EA a las mociones rompía su compromiso previo de aceptar el marco estatutario como fundamento básico del Gobierno de coalición. La breve experiencia del tripartito llegaba a su fin con una reedición de la coalición entre PNV y PSE, a la que se sumaba ahora EE.¹⁴

¹³ El conflicto en torno a la autovía de Leizarán tuvo un importante impacto sobre derroteros posteriores de la política vasca. Al frente de la Diputación de Guipúzcoa, EA había comprometido a la Mesa de Ajuria Enea en el apoyo al trazado oficial de la autovía, cuestionado por ETA y por distintas asociaciones vinculadas a la izquierda *abertzale*, entre las que sobresalía la Coordinadora Lurralde. Tras la sustitución de EA por el PNV al frente de la Diputación, el PNV inició unas conversaciones con Lurralde que condujeron a un acuerdo intermedio entre la propuesta oficial y la defendida por la Coordinadora. Con ella, el PNV cumplió distintos propósitos. Demostró que la negociación podía ser empleada como arma de división en el MLNV, pues el acuerdo final alcanzado con Lurralde causó una importante fractura entre partidarios y detractores de la negociación en el seno de la izquierda *abertzale*; véase Letamendía (1994c: 359-361). El PNV empleó esta negociación, también con éxito, para desplazar a EA como principal partido de Guipúzcoa, y empleó la Mesa de Ajuria Enea deslealmente frente a su adversario nacionalista. Por otro lado, el acuerdo de modificación de la autovía contó finalmente con la connivencia de otros partidos y especialmente con la del socio de gobierno del PNV en la Diputación, el PSE. El desplazamiento de EA le empujó a buscar una estrategia de acción conjunta con HB, potenciando una mayor radicalización del partido. Fue también uno de los factores que propició su abandono de la Mesa de Ajuria Enea, a la que no volvería hasta 1994.

¹⁴ La ruptura del tripartito aceleró una crisis interna en EE, de la que surgió un sector, "Añumendi", mayoritario en Guipúzcoa, favorable a un acercamiento a EA, con la que había compartido gobierno en la Diputación. Este sector se escindiría más adelante, dando lugar a una nueva formación, *Euskal Ezkerra* (EuE), que estableció una coalición electoral con EA hasta las autonómicas de 1994, para después autodisolverse. Muchos de sus cuadros ingresaron entonces en el PNV.

A lo largo de 1992, PNV y EA se enzarzaron en una competición de acercamiento a HB, aunque con procedimientos considerablemente distintos. El PNV empleó los acuerdos obtenidos en torno a la autovía de Leizarán y la división que ésta había ocasionado en la izquierda *abertzale* para iniciar, con el respaldo de la Mesa de Ajuria Enea, nuevas rondas de conversaciones con HB en junio y julio de 1992, aprovechando lo que parecía una dinámica de disensión favorecida por la misma ETA. Esas rondas fracasaron, sin embargo, antes de que la misma ETA volviera a actuar en agosto, y en septiembre el PNV suscribía un comunicado de la Mesa de Ajuria Enea que reconocía el fracaso de dichas tentativas.¹⁵ Por el contrario, el desplazamiento de EA de las instituciones contribuyó a impulsar nuevas iniciativas de acción conjunta con HB. En abril de 1992, en su III Congreso, la ponencia política presentada por Garaikoetxea planteaba una vía de normalización que propicie “un nuevo acuerdo político entre todos los partidos vascos, incluido HB, y la posterior negociación política entre éstos y los poderes del Estado que, por su parte, deberá respetar la expresión de la voluntad mayoritaria del pueblo vasco”. El fracaso de las conversaciones con el PNV propició una materialización de acuerdos entre EA y HB que se proyectó sobre acuerdos de colaboración municipal y nuevas acciones de reivindicación conjunta del derecho de autodeterminación. Hasta 1994 EA no volvería a las reuniones de la Mesa de Ajuria Enea.

En este período las estrategias de los dos partidos surgidos de la ruptura no se vieron sólo implicadas por aproximaciones distintas a su respectiva política de alianzas, sino que respondían también a distintas percepciones de los cambios habidos en la sociedad vasca desde la transición. Donde el PNV veía pautas hacia la normalización política que dictaban una reformulación de los principios ideológicos, EA buscaba, como había expuesto en

¹⁵ Sin embargo, esta primera ronda de conversaciones puede considerarse como punto de partida de un debate en el seno del partido sobre distintos escenarios para la pacificación. Este debate es el que conduciría a la postre a un cambio estratégico que se manifestaría primero en el Plan Ardanza y con posterioridad en el Pacto de Estella a finales de los noventa.

su manifiesto fundacional, revertir “el decaimiento del momento emocional que estimuló la conciencia nacionalista de los vascos” durante la transición. Retrospectivamente, un líder peneuvista identificaba en esta divergencia entre ambos partidos la razón del fracaso del tripartito:

luego hay otro gobierno en la siguiente legislatura, un gobierno inicial, que es PNV, EA y EE donde se puede interpretar un intento de normalizar esa situación entre dos partido, uno que había nacido del otro, entre dos partidos que beben de las mismas aguas; pero que al final no es posible por la constante utilización de los elementos esenciales del nacionalismo vasco como bandera para hacer distinción entre un partido y otro. Por parte de EA se elevan a la categoría de necesidad de identificación de lo que es una acción de Gobierno vasco, cuestiones como el derecho de autodeterminación, etc; nosotros hemos visto que eso en sí, los elementos utilizados para hacer bandera de ellos mismos han resultado quizá hasta perversos para la propia asunción de esos objetivos por la propia sociedad que se está conformando avanzando los años. Hoy en día, nosotros tenemos que ser conscientes de que la sociedad vasca es diferente de la de hace 20 años, que nosotros lo que en el año 77 era muy posible hacerlo transmitir en algún caso basándose en sentimientos; hoy en día esos sentimientos son diferentes y no es tan fácil transmitir determinadas concepciones, determinada ideología en base a elementos simbólicos que incidan en el sentimiento. (E-8)

Este mismo líder identificaba el cambio en la sustitución de incentivos ideológicos por una aproximación pragmática a la profundización del autogobierno. La lectura realizada por el PNV hasta mediados de los noventa es que, en el marco de la relativa “normalización” democrática del cambio de década, una estrategia orientada exclusivamente a una reproducción organizativa en torno a incentivos ideológicos podía resultar insuficiente. Desde ese punto de vista el cambio estratégico no se justificaba solamente en necesidades de gobernabilidad de las instituciones, sino también en el cambio social generado por el autogobierno:

yo creo que tenemos que ser conscientes del avance de la sociedad, del desarrollo de la propia sociedad y adecuarnos nosotros mismos a, no renunciando a esos elementos esenciales, ni a la ideología última que tenemos que tener, pero sí intentando hacer que esos elementos esenciales y esa ideología última que nosotros perseguimos sea compartida por la mayor parte de la sociedad de una manera, de una manera no forzada, de una manera que vaya asociada con lo que pueda ser capacidad, que se pueda visualizar en las personas del PNV de gestionar bien lo que puedan ser los intereses de una administración, de tener una amplitud de miras, de saber que no estamos solos, que estamos en relación con otros partidos, de saber que lo que necesitamos aquí es mucho también consecuencia de lo que podamos conseguir de Madrid; de lo que podamos traer desde Madrid aquí, de lo que pueda ser nuestra inserción en Europa, el que lo podamos hacer basándonos en que tengamos partidos de referencia o alineados de referencia en el concierto europeo también. Bien, pues todo eso hace que nosotros mismos tengamos que reformular estratégicamente la forma de decir las cosas y eso es quizás lo que con el paso de los tiempos nosotros sí hemos intentado hacer. (...) Esta variación estratégica en el método, en cuanto a la forma quizá ha hecho mella en aquellos partidos que siendo nacionalistas seguían pensando que tenían que hacer de los elementos esencialistas una bandera de transmisión y que al resto de la sociedad no le ha resultado atractiva esa forma de transmitir las cuestiones. (E-8)

Por contrapartida, EA tendió a interpretar la normalización política en detrimento de la reivindicación política, y todavía en la primera mitad de los noventa trató de recrear en el entorno nacionalista vasco no violento las pautas movilizadoras y reivindicativas que habían caracterizado a este bloque en los años setenta. En el despliegue de esta estrategia EA buscó atraerse a sectores disidentes del entorno de HB, que en los primeros noventa comenzó a dar mayores muestras de disensión interna y debilidad que en la década anterior, en buena medida como consecuencia de los “pactos antiviolencia”. Esto le condujo a una relación mucho más ambivalente y contradictoria tanto hacia el entorno político que en mayor medida cuestionaba la normalización, la izquierda *abertzale*, como hacia el polo que

constituía su máxima expresión, el Pacto de Ajuria Enea. En el desarrollo de esta estrategia EA contó con algunos desarrollos contextuales favorables como la revitalización de movimientos de emancipación nacional en el Este de Europa que tuvo lugar en el cambio de década. A medio plazo, sin embargo, la estrategia de normalización se mostró más fuerte que la de la reivindicación, y EA volvería, desde 1994 a una política más institucional. El siguiente testimonio de una parlamentaria de EA en 1998 revelaba la actitud más ambivalente de este partido hacia la normalización política, así como el referente que constituía la transición como catalizador de la movilización política:

desgraciadamente, para mí, en mi opinión, aquella sociedad que fue muy comprometida en la transición, hoy está demasiado acomodada. Creo que ha existido un acomodamiento en cuanto a planteamientos, en cuanto a objetivos de gran parte de la sociedad. (...) Yo creo que el nivel de reivindicación de muchos de aquellos objetivos ha bajado y que existe, bueno, lo que he dicho antes, bastante acomodamiento de grandes sectores de la sociedad vasca. (...) No creo que sea el caso de mi partido porque creo que ha sido un partido que ha seguido reivindicando con planteamientos bastante firmes y bastante radicales, incluso a veces con frases altisonantes para tratar de hacer ver que todo aquello que soñamos, que esperamos y que pactamos, que todavía no se ha cumplido y que hay que seguir trabajando para ello y en ese sentido yo creo que EA ha sido de los más, o el más coherente en ese sentido, pero la propia dinámica de la militancia también te hace ver que ya no es lo mismo, ¿no? Es decir, tú puedes tener planteamientos y de hecho tienes unos planteamientos y unos discursos, pero, bueno, a la hora de la verdad, la dinámica de la militancia, aunque responde, ya no es lo que era. (...) Yo lo puedo percibir de comentarios de gente que dice, bueno, pues cuando antes se movilizaba a tanta gente, ¿no? Se movilizaba a la gente en cuanto a planteamientos políticos, y eso ha bajado, esa militancia ha bajado al conformismo en este momento. No es el caso de EA en cuanto a discurso, (...) en cuanto a militancia pudiera ser que se está produciendo también ese conformismo. (E-19)

La segunda mitad de los noventa sería testigo de la convergencia recíproca, aunque sucesiva, de ambos partidos. La entrada de EA en el Gobierno vasco promovió su reingreso en la Mesa de Ajuria Enea y el abandono de las estrategias autónomas hacia HB que le habían caracterizado durante la primera mitad de la década. Todo ello vino acompañado además de un ininterrumpido proceso de declive electoral. Desde 1997, y en el contexto de un debate interno sobre pacificación, el mismo PNV tendió a aproximarse a las posiciones que EA había mantenido durante la segunda mitad de los años ochenta y en los primeros años noventa.

7.3. Crisis y cambio organizativo: el modelo organizativo del PNV tras la escisión (1987-1995)

Los cambios experimentados por el PNV tras la escisión no se limitaron al ámbito ideológico. Desde 1987 hasta 1995 el partido emprendió una serie radical de reformas internas que subrayan hasta qué punto sus líderes estaban convencidos de que la crisis no sólo había tenido dimensiones ideológicas y estratégicas, sino también organizativas. Los cambios más sustantivos se introdujeron en los estatutos de 1987 mientras que las modificaciones de 1992 y 1995 buscaron reforzar la orientación centralizadora introducida en esta primera reforma. Esta centralización se orientó en tres vertientes. En primer lugar, el reforzamiento de las ejecutivas, creando nuevos mecanismos a través de la modificación de las incompatibilidades, para facilitar la financiación pública y la profesionalización de las ejecutivas internas del partido, y especialmente el EBB, lo que como vimos se había identificado durante la crisis como una de las principales desventajas del aparato del partido frente al Gobierno. En segundo lugar, el reforzamiento del nivel nacional del partido en detrimento del fuerte peso que el nivel regional o provincial del partido había disfrutado hasta ese momento. A partir de 1987 se eliminó cualquier referencia estatutaria a la confederabilidad y se

adoptaron distintas modificaciones, que veremos seguidamente, orientadas a reforzar las estructuras nacionales del PNV. En tercer lugar, se adoptaron medidas para mejorar los mecanismos de comunicación entre instancias gubernativas, especialmente el Gobierno Vasco, con las instancias ejecutivas del partido, pese una supeditación política de las primeras con respecto a las segundas. Por último, algunas de estas reformas formales tuvieron asimismo consecuencias informales, reforzando el papel de las ejecutivas en relación a las instancias asamblearias.

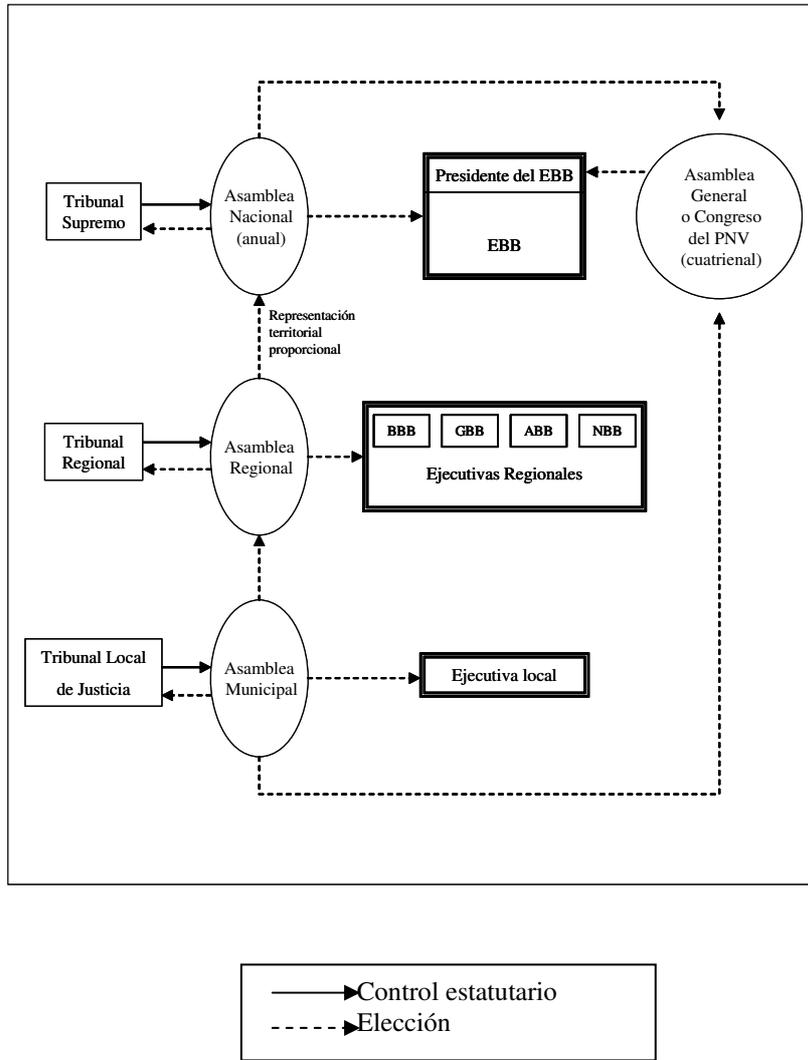
La modificación más importante fue la relativa al régimen de incompatibilidades. El régimen estricto de incompatibilidades que hasta ese momento había regido la vida del partido y que imposibilitaba que ningún cargo público pudiera ejercer un cargo interno se convirtió en un régimen flexible en tres variantes. La modificación creaba un modelo mixto entre la rígida y estricta diferenciación que el PNV había hecho hasta ese momento entre la esfera pública y el aparato del partido. La incompatibilidad se mantenía absoluta entre los electos y los cargos ejecutivos internos en el mismo nivel territorial, y quedaba condicionada o desaparecía en el resto de las situaciones. En definitiva, el nuevo régimen seguía impidiendo que el alcalde de un municipio fuera a su vez miembro de la junta local del partido, o que el *lehendakari* o un consejero del Gobierno fueran miembros del EBB. Pero permitía a ciertos alcaldes (de localidades con menos de 20.000 habitantes), a los junteros o a los parlamentarios de la cámara vasca ser miembros, por ejemplo, de la máxima ejecutiva.¹⁶ El mecanismo permitía la profesionalización y especialización de las ejecutivas, que ahora podían financiarse a través de los cargos públicos ostentados por sus integrantes, con el mantenimiento de una dualidad organizativa de control ejecutivo y asambleario sobre los cargos electos. La máxima expresión de esta dualidad seguía siendo, por supuesto, la bicefalia EBB-Gobierno vasco en la misma cúpula del partido.

¹⁶ Como puede comprobarse en el apéndice metodológico algunos de los entrevistados por el autor simultaneaban su pertenencia al EBB (E-8, E-9, E-14) con un acta de diputado en la Cámara vasca o con una alcaldía (caso de E-10).

El segundo grupo de reformas estatutarias se orientó a modificar sustantivamente la organización territorial del partido. Desde 1987 los estatutos perdieron cualquier referencia a la confederabilidad, señalando de forma expresa en el artículo 19 que “*Euzko Alderdi Jeltzalea*-Partido Nacionalista Vasco es un UNICO PARTIDO” (en mayúsculas en el original EAJ-PNV 1987: p.10). El fortalecimiento de las instancias nacionales se reflejó tanto en las instancias asamblearias como en las ejecutivas. Se mantuvo la Asamblea Nacional como máximo órgano de partido, pero se introdujo una Asamblea General, cuatrienal, compuesta, además de por los apoderados a la Asamblea Nacional, por apoderados con representación directa de todas y cada una de las juntas municipales, según un sistema de representación proporcional atenuada (artículos 46 y 47 de EAJ-PNV 1987: 20-21). La Asamblea General introducía un principio congresual de revisión periódica de la ideología y estrategia, con la participación conjunta del partido, que no había existido hasta entonces (véase Figura 7.1). Por su parte, la Asamblea Nacional combinaba la anterior paridad de representación regional con la introducción de criterios de proporcionalidad cuya importancia fue aumentando con el tiempo.¹⁷

¹⁷ En los estatutos de 1987 se introducía una representación de 15 apoderados por Región y 15 distribuidos proporcionalmente en relación al número de afiliados (artículo 38 en EAJ-PNV 1987: p.16). En los estatutos de 1992 y 1995 se reforzaba la proporcionalidad otorgando 12 apoderados a cada representación regional y 15 por representación proporcional (artículo 37 de EAJ-PNV 1992: p.17)

Figura 7.1. La organización territorial del PNV tras la escisión (reformas estatutarias de 1987, 1992 y 1995)



El mayor reforzamiento de las estructuras nacionales, sin embargo, tuvo lugar en la confección de las ejecutivas. El EBB dejó de ser un órgano colegiado elegido por las organizaciones regionales y pasó a ser en su mayor parte elegido por instancias nacionales. Sólo los presidentes de las Ejecutivas regionales pasaban a formar parte de la Ejecutiva Nacional automáticamente. Los ocho miembros restantes del EBB eran elegidos por la Asamblea Nacional, que de forma expresa no podía elegir a miembros de ejecutivas regionales para evitar los dobles mandatos y los problemas de cohesión y coherencia en la máxima ejecutiva que habían existido hasta ese momento. Del mismo modo, desde 1987 el presidente del EBB respondía a un procedimiento de elección nacional en manos de la Asamblea General o Congreso (artículos 57 y 58 de EAJ-PNV: p. 23), y no a un mandato provincial como había ocurrido hasta entonces.

Quizás uno de los aspectos más importantes del reforzamiento nacional es que el criterio para el control de la confección de listas ya no residía en la circunscripción por la que el candidato se presentaba, para pasar a ser el nivel territorial de la institución en la que el candidato iba a ocupar un cargo representativo. Las listas para candidatos a las Cortes o al Parlamento vasco pasaban así de una elección regional o provincial a una elección nacional (artículo 40 de EAJ-PNV 1987: 18). Sólo los candidatos a diputado general o a junteros quedaban en instancias provinciales (artículo 36 de EAJ-PNV 1987: 15).

Las reformas comenzadas en 1987 y profundizadas en modificaciones posteriores tuvieron efectos informales añadidos a sus presupuestos formales. Estatutariamente, la Asamblea Nacional siguió siendo el máximo órgano del partido; pero en términos operativos muchas de las decisiones que con anterioridad habían estado en su ámbito pasaron a manos del EBB. Los frecuentes enfrentamientos entre el EBB y el Gobierno y la misma tendencia hacia la territorialización contribuyeron a que muchos de esos conflictos se trasladaran a la Asamblea Nacional para su resolución. Con las reformas, ésta última perdió un protagonismo

que pasó a manos del EBB. Como precisan dos dirigentes peneuvistas,

la Asamblea Nacional antes era un centro mucho más importante. Eso es algo incontestable, es evidente. (...) Quizá haya que explicar que, hombre, la Asamblea Nacional se reunía cuando el EBB no tenía todavía la operatividad que hoy en día tiene. La Asamblea Nacional se reunía con más frecuencia porque había mucha disparidad de criterios en el propio seno del EBB y no había posibilidad de que el EBB asumiera la responsabilidad de tomar decisiones de un calado muy importante. (E-9)

Hoy en día, desde el año 87 aquí, esa modificación en la composición por ejemplo del EBB en búsqueda de esa eficacia y de mayor operatividad también tiene su reflejo en cuanto a que el ejecutivo del EBB pues tiene mayor campo de juego, mayor margen de maniobra en cuanto a decisiones que tenga que tomar sin que necesariamente tenga que estar constantemente convocando a la Asamblea Nacional. No es algo que se recoge así en los estatutos, no es una modificación que se pueda entresacar del reflejo textual de los estatutos nacionales del partido. Es un reflejo que se ve en el funcionamiento, en lo que es ya un hábito, la constante de funcionar de una manera determinada. (E-8)

Los procedimientos informales se trasladaron también a la comunicación y colaboración entre instancias ejecutivas y gubernamentales. En cada nivel territorial, los estatutos preveían reuniones periódicas de las ejecutivas con los cargos públicos, especialmente en los relativo al EBB (artículo 63 de EAJ-PNV 1987: 25). Pero entre los mecanismos informales la experiencia de la escisión inauguró una práctica por la que el *lehendakari* atiende, con voz pero sin voto, las reuniones periódicas del EBB.

Las reformas organizativas de finales de los ochenta y principios de los noventa rompieron en gran medida el modelo histórico de organización del PNV. Aunque se mantuvo la diferenciación y control de las ejecutivas sobre la esfera pública, se mitigó en buena medida la estricta compartimentación que había existido con anterioridad. Las reformas proporcionaron

nuevos recursos a las ejecutivas y, reforzaron en todo caso las instancias partidistas sobre las gubernamentales, reduciendo así las posibilidades de conflicto intrapartidista. En la vertiente territorial, sin embargo, la ruptura fue mucho más drástica. Se eliminaron las incertidumbres sobre el nivel territorial competente para el diseño y control de la estrategia política, y se modificaron los procedimientos para que las instancias nacionales dejaran de ser una mera unión de instancias partidistas regionales o provinciales. El sentido de todas estas reformas subrayaban las mayores áreas de incertidumbre identificadas por las elites que permanecieron en la organización. El efecto global fue la transformación del PNV desde una organización con fuertes tendencias al faccionalismo y a los enfrentamientos intrapartidistas en una organización mucho más jerarquizada y centralizada.

7.4. Conclusiones

Este capítulo ha analizado las consecuencias de la ruptura del PNV en dos dimensiones, una externa y otra interna del partido. En la externa, la ruptura permitió que las estrategias duales que habían caracterizado al partido en los años setenta y en los primeros años ochenta se articularan en dos opciones partidistas perfectamente diferenciadas. En este sentido desde los últimos años ochenta PNV y EA se aproximaron de formas muy diferentes a aspectos como la legitimidad de las instituciones democráticas, el proyecto futuro de autogobierno, las condiciones para la normalización política, o la territorialidad. De modo igualmente significativo, hasta los mismos años noventa se desarrollaron visiones distintas en relación al modo en el que los respectivos partidos interactuaban con el contexto sociopolítico. Donde el PNV tendió a subrayar su vertiente institucional y la adaptación a una sociedad que progresivamente se alejaba de la crispación de los años setenta y los primeros años ochenta, EA buscó con más frecuencia renovar las estrategias movilizadoras y reivindicativas que caracterizaron el desarrollo político del País Vasco durante la

transición. De hecho distintos testimonios identificaron ésta última diferencia como la razón principal del fracaso del tripartito (PNV-EE-EA) de 1991.

En el desarrollo interno la principal consecuencia de la ruptura fueron los importantes cambios organizativos que comenzaron a implementarse casi desde el día después de la escisión. La tradicional estructura faccionalista tendió a ser sustituida por un modelo organizativo más centralizado y jerárquico, muy especialmente en la organización territorial, de la que prácticamente desapareció todo resto del modelo confederal. Los cambios organizativos no se expresaron sólo en cambios formales sino también por procedimientos informales. Entre los cambios informales distintos testimonios subrayaron especialmente el reforzamiento de las ejecutivas con respecto a las instancias asamblearias del partido.

CONCLUSIONES

El capítulo 1 comenzaba señalando que esta tesis se ha guiado fundamentalmente por dos preguntas de investigación. En primer lugar nos preguntábamos por qué el PNV siguió, durante la transición, una estrategia diferencial con respecto a los demás partidos, y en especial con respecto a los que como él mismo procedían de la oposición democrática. En segundo lugar nos preguntábamos también por qué el PNV cambió el sentido de su estrategia política desde la segunda mitad de los ochenta, tras un prolongado proceso de escisión. La contestación a estas dos preguntas nos permite abordar las conclusiones principales de esta investigación.

Para contestarlas propusimos en el capítulo 1 un modelo analítico bajo la premisa de que la conexión entre los partidos y el proceso de transición y consolidación democrática está caracterizada por relaciones de causalidad bidireccional por las que la apertura democrática tiene un impacto en los partidos y éstos a su vez tiene algún efecto en el proceso de cambio político. Como instrumento para discernir estas interacciones mutuas y generar hipótesis, en el capítulo 1 se proponía emplear dos corrientes distintas de la literatura sobre partidos políticos. La primera de ellas, que identificábamos como el enfoque evolutivo, considera que la organización y las estrategias de los partidos políticos son fundamentalmente el resultado de condicionantes del contexto externo. Con las necesarias adaptaciones, a lo largo de esta investigación, el enfoque evolutivo se ha empleado para generar hipótesis sobre el impacto del proceso de cambio político

sobre la organización y la estrategia partidista; por tanto el partido como variable *dependiente* del proceso de transición y consolidación democrática. Desde esta adaptación del enfoque evolutivo hemos considerado como el factor más determinante de distintos modelos partidistas el grado de movilización del *cleavage* sociopolítico que el partido articula. En situaciones de alta movilización del *cleavage* el contexto favorece un modelo organizativo cercano al partido *de masas*, con bases de afiliación extensas. Una baja movilización del *cleavage* favorece por el contrario un modelo organizativo más cercano al partido *catch-all* con bajos índices de afiliación. En la medida en la que cualquier situación intermedia entre los dos modelos representa un dilema de doble agencia para los líderes, los que encabezan partidos más cercanos al modelo *de masas* tienden a dar prioridad a las demandas y la representación del *principal*-afiliado, en estrategias más ideológicas y orientadas a la producción de incentivos identitarios; mientras que los de los partidos *catch-all* priorizan las demandas del *principal* ciudadano o votante potencial, lo que favorece orientaciones más moderadas y discursos menos exclusivistas. Este es el procedimiento de análisis por el que desde el enfoque evolutivo hemos establecido hipótesis sobre distintas posibilidades estratégicas vinculadas a modelos organizativos diferentes, ambos resultado del contexto sociopolítico.

La segunda corriente, más plural internamente, considera los desarrollos internos que condicionan tanto la organización como las estrategias partidistas. Ésta se empleó para generar hipótesis sobre el impacto de los partidos sobre el proceso de cambio político; por tanto el partido como variable *independiente* sobre el proceso de cambio político. Dentro de esta corriente prestábamos especial atención a las explicaciones vinculadas a las trayectorias institucionales de los partidos con la hipótesis de que estas trayectorias condicionan las relaciones del partido con el contexto externo. En este sentido considerábamos que el contexto externo determina cambios en las facciones ideológicas de los partidos pero que los resultados estratégicos finales de dichos cambios estarán también condicionados por la interacción de este

faccionalismo ideológico con los rasgos institucionales del partido heredados de su trayectoria anterior. Utilizando esta perspectiva tratábamos también de evitar conclusiones tautológicas del tipo el cambio organizativo predice el cambio organizativo, y buscábamos generar hipótesis sobre el modo en el que la organización puede influir y condicionar la definición estratégica. La aplicación de estas hipótesis a las preguntas que como decíamos han guiado esta investigación nos permite llegar a las siguientes conclusiones.

En relación a la primera pregunta, por qué el PNV siguió una estrategia diferente durante la transición, identificamos, en la segunda parte de esta tesis, dos factores explicativos: las particularidades del contexto sociopolítico en los años de la transición y la recuperación del modelo originario del partido. Los últimos años de la dictadura y los primeros años de la transición en el País Vasco estuvieron caracterizados por una movilización intensa del *cleavage* nacionalista. Ésta generó niveles más altos de orientación a la participación política en el País Vasco que en el resto de España, lo que como parece lógico vino acompañado también por un mayor grado de movilización partidista. Esta mayor movilización partidista tuvo un impacto diferencial no sólo entre los partidos vascos y partidos de ámbito estatal, sino de forma todavía más pronunciada entre los mismos partidos vascos y en particular entre los dos partidos “tradicionales” del País Vasco, el PNV y el PSOE. Las particularidades del subcontexto sociopolítico vasco en la transición subrayan la capacidad del enfoque evolutivo para explicar el desarrollo diferencial peneuvista tanto en su dimensión organizativa como en la estratégica. En el País Vasco, la movilización del *cleavage* nacionalista generó demandas de participación política partidista mayores que en el conjunto de España. En la adaptación a estas particularidades contextuales, el PNV incentivó organizaciones de base extensas que además resultaron útiles para competir eficazmente con las movilizaciones de la izquierda *abertzale*. Pero como también predice el enfoque evolutivo, durante la transición, estas bases organizativas más extensas y sólidas vinieron acompañadas de una progresiva radi-

calización de la estrategia política que desde actitudes más moderadas y orientadas a la concertación política evolucionó a posiciones más ideológicas y preocupadas por reforzar y cohesionar la identidad nacionalista del partido. Si la categoría *catch-all* tiene alguna utilidad para el análisis comparativo, el PNV de 1979, sin duda, no era un partido *catch-all*.

No obstante, tal y como defendimos en el capítulo 4, el contexto sociopolítico vasco durante la transición no explica por sí solo la estrategia diferencial peneuvista. Las particularidades contextuales del País Vasco situaron a las elites peneuvistas frente a dilemas diferentes a los del resto de los partidos políticos con respecto al proceso de cambio político y las estrategias de concertación con otras fuerzas políticas. Pero la misma trayectoria de estas elites a lo largo de 1978 y 1979 y las distintas crisis y conflictos que tuvieron lugar en el seno de la dirección durante este período sugieren que su respuesta estuvo lejos de la coherencia determinista que propone el enfoque evolutivo. En este sentido los condicionantes estructurales derivados del contexto se vieron reforzados por los rasgos institucionales derivados del modelo originario del partido. Con el restablecimiento de la normalidad democrática en los años setenta el PNV readoptó el modelo histórico de organización del partido resultado de su larga trayectoria anterior a la dictadura. Dicho modelo favorecía una articulación faccionalista de la acción partidista otorgando el control de distintos ámbitos orgánicos del partido a grupos de elites aislados entre sí. Las tradicionales incompatibilidades entre cargos públicos y cargos internos del partido favorecieron una articulación bicéfala en la misma cúpula de la organización. La organización confederal añadió un efecto “centrífugo” adicional otorgando recursos suficientes a las elites provinciales para articular, desde sus respectivas organizaciones, alternativas a la estrategia política de la dirección nacional del partido, y en particular a la defendida desde el sector parlamentario. En este sentido el modelo territorial del partido sirvió muchas veces de refugio organizativo de distintas sensibilidades partidistas y en particular de aquellas más alejadas de la línea inicial moderada defendida

por la dirección a la salida del franquismo. La aplicación de las incompatibilidades tuvo además un efecto adicional de “vacío de poder” e inestabilidad en la dirección ejecutiva del que resultó de la misma apertura organizativa en el proceso de democratización, añadiendo nuevos elementos de incertidumbre a la articulación de la estrategia política. Por último, las incompatibilidades desplazaron a buena parte de la dirección ejecutiva del último período de la clandestinidad al sector parlamentario del partido supeditándola desde julio de 1977 a una dirección nueva encabezada por Garaikoetxea y que carecía de la legitimidad histórica de líderes como Ajuriaguerra o Irujo. En definitiva la recuperación del modelo histórico del partido habilitó espacios orgánicos en el que se acomodaron nuevas elites partidistas articuladas en torno a posiciones más radicales. El resultado fue la reducción de la autonomía política que había caracterizado la dirección del partido durante el último período de la clandestinidad. La estrategia política final del PNV durante la transición fue el resultado de una fórmula de compromiso entre las dos tendencias; fórmulas por las que el partido combinó la inhibición del consenso político en el que sí participaron el resto de los partidos políticos con una aceptación instrumental que dejó una puerta abierta a la negociación estatutaria.

Como argumentamos en el capítulo 4 y de modo similar al caso del PS francés estudiado por Sferza (1994), durante la transición la estrategia peneuvista estuvo condicionada por la confluencia de un factor estructural y un factor contingente. El factor estructural fueron las particularidades del contexto socio-político vasco que situó a los líderes peneuvistas frente a dilemas diferentes a los que afrontaron las elites de otros partidos políticos. El factor contingente fue la recuperación del modelo histórico de organización que habilitó espacios para la traslación de posiciones más radicales a la dirección del partido y reforzó las posibilidades de una respuesta diferente que se por si las particularidades contextuales favorecían en mayor medida. Es posible argumentar que las particularidades contextuales favorecieron la reproducción del modelo originario pues como vimos cuando analizamos la razones

de su recuperación, en ocasiones desde la bases se defendió su continuidad por razones de control sobre la línea política; pero el contexto no fue la *causa* del modelo organizativo. Este hundía sus raíces en la trayectoria del período prefranquista y se fue conformando en torno a distintos factores que analizamos con detalle en el capítulo 2. En definitiva, durante la transición contexto y modelo organizativo confluyeron para actuar en el mismo sentido y explican que el PNV adoptara en este período una estrategia política distinta a la del resto de los partidos políticos.

Las respuestas a la segunda pregunta (¿Por qué el partido cambió el sentido de su estrategia en la segunda mitad de los años ochenta?) nos permiten calibrar y matizar la contribución del contexto y la organización a la estrategia política. En este sentido es especialmente relevante subrayar que algunas de las particularidades contextuales del País Vasco en la segunda mitad de los años setenta no cambiaron durante los años ochenta. Como vimos en la tercera parte de la tesis el giro estratégico no tuvo lugar en una situación de declive electoral de HB. Sólo en torno a 1983 HB experimentó un cierto declive electoral pero la escisión y el cambio estratégico del PNV tuvieron lugar en paralelo a un nuevo ciclo electoral ascendente, y no descendente, de la coalición *abertzale*. Por lo demás HB, ignorando la nueva situación institucional inaugurada con la aprobación del Estatuto de Guernica, continuó desde los primeros años ochenta con las estrategias movilizadoras que alcanzaron su punto álgido precisamente en 1987, y el mismo PNV siguió recurriendo a la movilización de sus bases hasta por lo menos 1982. Es importante subrayar de nuevo que la continuidad de estos rasgos del contexto no impidieron el giro estratégico del PNV aunque probablemente contribuyeron a aumentar las presiones que hicieron que dicho giro no pudiera completarse sin una ruptura del partido. Frente a lo que cabría esperar a partir de las hipótesis de dos de las hipótesis de Kitschelt (1989) o del mismo enfoque evolutivo, la ruptura y el giro estratégico del PNV tuvieron lugar en un contexto caracterizado todavía por una alta movilización del *cleavage* nacionalista y una relativamente baja competitividad electoral del partido (en los

términos de Kischelt) en la medida en la que, al menos en la dimensión nacionalista HB, en particular, continuó compitiendo eficazmente por el voto nacionalista.

Otros factores contextuales pudieron sin embargo favorecer el cambio. El hundimiento de las opciones de la derecha política no nacionalista abrió una nueva fuente de votos que empujaba al PNV a moderar su discurso; pero entre las razones que, en el análisis de la tercera parte de esta tesis, identificamos como factor de cambio fundamental está el acceso del partido a instancias de gobierno. Las dos vertientes estratégicas, posibilista y radical, que el partido había mantenido durante la transición se hicieron crecientemente incompatibles con la puesta en marcha de las instituciones del autogobierno, Diputaciones y Gobierno Vasco. En primer lugar porque desde los Gobiernos centrales, de quien dependía en parte el desarrollo estatutario, tendió a reducirse la receptividad a seguir negociando con un PNV instalado en posiciones confrontacionales. Esto contradice la tercera hipótesis de Kitschelt en la medida en la que el giro estratégico no coincidió en una situación de apertura de las instituciones democráticas a favor de las demandas políticas del partido sino más bien al contrario. En segundo lugar, desde 1984, el PNV necesitaba del apoyo de alguna otra fuerza parlamentaria para la misma gobernabilidad de la CAV. El estancamiento de estos dos frentes alimentó las críticas internas a las posiciones de enfrentamiento del Gobierno de Garaikoetxea y agravó las disputas en un tercer frente que enfrentaba a Gobierno y Diputaciones por los repartos competenciales. Estos condicionantes favorecieron un realineamiento, entre tres grupos partidistas, “autonomistas”, “ideólogos” y “pragmáticos”, que describimos en el capítulo 6. Sin embargo, dicho reposicionamiento no hizo sino subrayar el importante efecto mediatizador que siguieron teniendo los rasgos institucionales del modelo histórico. Por lo que se refiere a las incompatibilidades, la creación del Gobierno Vasco, acentuó más todavía la incertidumbre sobre el control de la estrategia política. La puesta en marcha de las instituciones de autogobierno otorgó recursos mucho mayores a la esfera pública que en períodos

anteriores y vació de cuadros el aparato del partido. Todo ello potenció un faccionalismo en esta primera dimensión mayor todavía que en el período de la transición generando fuertes enfrentamientos intrapartidistas antes de que el giro estratégico pudiera ser trasladado al Gobierno Vasco. Los conflictos que protagonizaron la Ejecutiva y Garaikoetxea hasta 1984, tendieron a convertirse en enfrentamientos entre las distintas organizaciones regionales desde la dimisión de éste último como *lehendakari*. Como en períodos anteriores, las organizaciones provinciales disidentes invocaron la confederalidad para mantener la autonomía de su propia estrategia política frente a las directrices del EBB. En este sentido, además, las organizaciones provinciales siguieron respaldadas por un modelo de organización territorial que otorgaba al nivel provincial suficientes recursos para hacer dicha autonomía efectiva. Por último, durante los años ochenta el faccionalismo interterritorial siguió vinculado al predominio que la misma organización daba a su nivel regional o provincial y las muy diferentes situaciones contextuales a las que el PNV se enfrentaba en cada una de las provincias en las que tenía presencia organizativa y electoral.

En los años ochenta el cambio organizativo vino fundamentalmente dado por la ruptura misma del partido en 1986. Con posterioridad dicho cambio se vio reforzado en el PNV por las reformas organizativas de 1987. La ruptura terminó de consolidar un giro estratégico que se había iniciado tímidamente en 1985 con el Pacto de Legislatura firmado con el PSE. La ruptura y el descenso electoral del mismo PNV propiciaron sucesivos pactos de Gobierno entre el PNV y el PSE que se prolongarían hasta el final de los años noventa. La ruptura propició también el establecimiento de un nuevo consenso político en torno a los pactos “antiviolenia” de finales de los años ochenta y en particular el Pacto de Ajuria Enea de 1988 que describimos en detalle en el capítulo 7. Por lo que al mismo PNV se refiere las reformas organizativas de 1987 subrayan hasta qué punto sus líderes estaban convencidos de que la crisis no sólo había tenido dimensiones ideológicas o estratégicas sino también organizativas.

El mayor ímpetu de de las reformas se orientó a la centralización. Las incompatibilidades se flexibilizaron permitiendo la complementariedad entre cargos públicos e internos en distintos niveles o ámbitos orgánicos. Las reformas más profundas, sin embargo, tuvieron lugar en la organización territorial. La confederalidad desapareció y el EBB pasó a ser un órgano de elección de la Asamblea Nacional. La confección de listas para el Parlamento Vasco o las Cortes de Madrid pasó desde las organizaciones provinciales a la Organización Nacional del partido. Por el contrario, un aspecto tan importante como la bicefalia Partido-Gobierno se mantuvo pero reforzando canales de comunicación entre ambos.

La relación entre estas dimensiones organizativas y los resultados estratégicos nos permiten matizar el determinismo del contexto que podría derivarse del análisis de la transición. Como argumentábamos antes, el giro estratégico peneuvista tuvo lugar de hecho en un contexto que mantenía algunas de las particularidades de los últimos años setenta. Esto nos permite afirmar que en líneas generales la movilización del *cleavage* nacionalista permaneció y subraya las diferentes lecturas de un contexto similar estuvieron condicionadas por situaciones organizativas distintas. Es cierto que en otros aspectos relevantes la situación del partido también cambió y su acceso a las instituciones de autogobierno ha de entenderse como crucial en ese sentido, pero es importante a este respecto recordar también que la iniciativa del giro estratégico partió del aparato del partido y no del Gobierno Vasco. La tabla de la página siguiente describe la situación de las dos variables independientes, contexto y organización y la variable dependiente, los resultados estratégicos, en dos momentos distintos, la segunda mitad de los años setenta y los años ochenta.

PERÍODO	MOVILIZACIÓN	ORGANIZACIÓN	ESTRATEGIA
Años setenta	Alta	Faccional	<i>Radicalización</i>
Años ochenta	Alta	Centralización Ruptura (1986); reforma estatutaria (1987)	<i>Giro consociativo</i>

El análisis del período de los años ochenta nos permite matizar y relativizar el determinismo que podría derivarse de una explicación de la *excepción* peneuvista del período de la transición exclusivamente desde el enfoque evolutivo. Si frente a dos contextos similares el resultado estratégico fue diferente esto restringe la capacidad explicativa del enfoque evolutivo. De hecho, desde esta perspectiva diacrónica que compara la estrategia del PNV en dos momentos distintos, podemos afirmar que fue la organización y no el contexto, que fue similar en los dos períodos, el que explica que el PNV desarrollará una estrategia distinta en los años setenta, y que el sentido de dicha estrategia cambiara desde la segunda mitad de los años ochenta. El enfoque evolutivo nos ha permitido analizar las opciones y dilemas a los que se enfrentaron las elites del PNV e identificar que efectivamente dichas opciones y dilemas fueron en importantes aspectos distintos a los que afrontaron las elites de otros partidos. El enfoque evolutivo, sin embargo, nos dice poco sobre *cómo* o *cuándo* las elites del partido respondieron a esos retos diferentes. En un diseño de investigación en el que esos factores son importantes por sus implicaciones en el proceso de cambio político el análisis de los desarrollos internos y las tradiciones institucionales proporciona respuestas más satisfactorias.

Con respecto al cambio organizativo y las trayectorias institucionales esta tesis permite además otras conclusiones. Los rasgos institucionales básicos en nuestro caso de estudio tendieron a mantenerse y reproducirse en el tiempo por distintas razones. En primer lugar, en el contexto específico de la transición, el pasado organizativo constituyó un referente de orientación para distintos actores del partido en una situación caracterizada por la incertidumbre. Entre los peneuvistas, esto se vio reforzado además por la persistencia, a la salida del franquismo, de ópticas tradicionalistas que hacían del pasado organizativo un principio legitimador por el mero hecho de ser pasado. El peso del tradicionalismo, y los factores ideológicos en general se manifestaron también en otras vertientes. Por lo que se refiere de forma específica al modelo de organización territorial, durante el período prefranquista el tradicionalismo orientó al partido a buscar principios de inspiración en las instituciones forales que, en el discurso político, se interpretaban como prueba y encarnación de la soberanía inmemorial de los vascos. Estos factores ideológicos siguieron jugando un importante papel para la recuperación de una organización territorial descentralizada, y muy especialmente desde el momento en el que el PNV decidió recuperar un discurso foral como fundamento doctrinal de sus reivindicaciones políticas. Pero en la reproducción y continuidad del modelo organizativo también jugaron un importante papel los cálculos estratégicos tanto en el período prefranquista como en los años setenta y ochenta. En este sentido es significativo, y paradójico en relación a los condicionantes ideológicos, que fuera la facción –con posterioridad transformada en EA- que defendía la centralización en torno al Gobierno Vasco la que paralelamente defendiera también la descentralización y confederalidad dentro del partido. Evidentemente para este grupo la defensa de la descentralización y autonomía provincial interna ya no se apoyaba en consideraciones ideológicas sino en meros cálculos estratégicos que este sector crítico aprovechó para mantenerse como alternativa al sector oficial. En definitiva, la confluencia de todos estos factores, incertidumbre, ideología y cálculos estratégicos en la defensa de

espacios de poder, subrayan la dificultad de llevar a cabo cambios organizativos dentro de organizaciones de acción colectiva como los partidos políticos. La evaluación de los potenciales costes del cambio con frecuencia inhiben también las iniciativas reformistas. En el desarrollo de la crisis de los años ochenta es significativo el modo en el que el EBB trató de negociar con la organización del partido en Guipúzcoa una posición de consenso que ni siquiera había considerado en relación al conflicto que le enfrentaba con la organización del partido en Navarra. En la medida en la que para las propias preferencias y objetivos políticos del EBB, la potencial ruptura del partido implicaba costes mucho más elevados en Guipúzcoa que en Navarra, el EBB moduló sus iniciativas reformistas consecuentemente. Cualquier iniciativa reformista evaluará el coste de una ruptura y este es un factor adicional que explica la continuidad organizativa a lo largo de las distintas crisis que vivió el partido. Las trayectorias institucionales no son eternas como esta tesis demuestra, pero es probable que los cambios organizativos de fuerte calado sólo tengan lugar en circunstancias de fuerte presión y con costes traumáticos para la organización como la escisión de 1986 representó para el PNV.

Una última evidencia que aporta esta tesis no por obvia resulta menos importante. Los partidos políticos no son actores unitarios. En este sentido, del mismo modo que para estudiar sus opciones estratégicas no obviamos el contexto institucional externo en el que se desenvuelven y su interacción competitiva con otros grupos de élites; tampoco podemos obviar que distintos modelos de organización condicionan y configuran distintas posibilidades de competición intrapartidista entre los grupos dirigentes de la formación. Como esta tesis demuestra, en el caso del PNV, la conformación de dos proyectos estratégicos considerablemente distintos entre sí en el seno del mismo partido no estuvo condicionada sólo por un contexto externo particularmente convulso y complejo. Un factor adicional y crucial en este sentido fue la recuperación de un modelo de organización faccionalista que proporcionó a cada uno de esos dos proyectos los suficientes recursos partidistas para mantenerse en competición intrapartidista

durante un prolongado período que abarcó desde 1977 a 1986, y durante el cual la estrategia política global del partido se estructuró en torno a fórmulas de compromiso entre esos dos proyectos competitivos.

APÉNDICE

ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD

Las entrevistas en profundidad que se han empleado en esta investigación proceden de tres fuentes. Un primer grupo de tres entrevistas procede del archivo de Richard Gunther de entrevistas a elites, cedido a la Biblioteca del CEACS del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones. Como las transcripciones pueden encontrarse en dicha biblioteca he incluido sus respectivos códigos para facilitar su localización. Dos de ellas son entrevistas a un mismo líder en dos momentos distintos, por ello he optado por denominarlas E-1a y E-1b. El segundo grupo lo forman tres entrevistas semiestructuradas realizadas junto a Beatriz Acha en el otoño de 1996; las tres a individuos retirados de la política, dos de EA y uno del PNV, aunque anteriormente con puestos de responsabilidad. El tercer y último grupo lo forman una serie de entrevistas estructuradas realizadas por el autor de esta tesis en la primavera de 1998.

Los códigos de los entrevistados y la información relevante - para esta tesis- sobre cada uno de ellos se exponen a continuación. En la exposición de esta información se ha buscado un equilibrio entre la utilidad que pueda reportar y la conservación del anonimato de los entrevistados. Pero en aquellos casos en que revelar información útil para el lector de esta tesis podía desvelar fácilmente la identidad del entrevistado, se ha optado por omitir esa información.

Entrevistas realizadas por Richard Gunther

- E-1a Navarro. Miembro de la Ejecutiva Navarra (NBB) desde el período de la clandestinidad y del EBB (junio 1978) Código B1-46
- E-1b Navarro. El mismo individuo que en la anterior(junio 1979)Código B1-A18
- E-2 Guipuzcoano. Miembro del GBB y del EBB (junio 1979) Código B1-A20
- E-3 Guipuzcoano. Miembro del GBB y del EBB (junio 1983) Código B4-C58

Entrevistas realizadas por Beatriz Acha y el autor

- E-4 Vizcaíno. Afiliado al PNV retirado de la política. Ex miembro de la Ejecutiva vizcaína (BBB) durante la clandestinidad y en la primera fase de la transición. Ex Diputado en el Congreso durante las dos primeras legislaturas de la democracia.
- E-5 Vizcaíno. Afiliado a EA y ex afiliado al PNV. Retirado de la política. Ex concejal de un municipio vizcaíno por EA.
- E-6 Navarro. Miembro de EA y ex miembro del PNV. Retirado de la política. Con anterioridad miembro del Gobierno vasco en la primera legislatura y portavoz en el parlamento vasco de EA.

Entrevistas realizadas por el autor

Miembros del PNV por Vizcaya

- E-7 Retirado de la política. Con anterioridad miembro de la Ejecutiva vizcaína de la clandestinidad. Diputado en el Congreso durante la primera legislatura.
- E-8 Parlamentario y miembro del la Ejecutiva vizcaína (BBB). Afiliado a EGI desde 1977.
- E-9 Parlamentario y miembro del EBB. Afiliado desde 1976.

Miembros del PNV por Guipúzcoa

- E-10 Miembro del EBB. Ex alcalde de un municipio guipuzcoano. Afiliado al partido desde 1976.
- E-11 Parlamentario vasco. Ex miembro del Gobierno vasco y de la Ejecutiva guipuzcoana (GBB). Afiliado desde 1983.
- E-12 Parlamentario vasco y miembro del EBB. Afiliado desde 1980.
- E-13 Parlamentario vasco. Ex miembro de la Ejecutiva guipuzcoana (GBB) y del EBB. Afiliado a EGI desde 1977 y al PNV desde 1980.

Miembros del PNV por Álava

- E-14 Parlamentario vasco y miembro del EBB. Ex diputado en el Congreso.
- E-15 Parlamentario vasco. Afiliado a EGI desde 1985. Ex concejal del Ayuntamiento de Vitoria.
- E-16 Parlamentario vasco. Ex miembro del Gobierno Foral de Álava y de la Ejecutiva alavesa (ABB)

Miembros de Eusko Alkartasuna (EA)

- E-17 Vizcaíno. Parlamentario vasco. Miembro de la Ejecutiva Nacional de EA. Ex afiliado del PNV desde 1977 y ex miembro de la Ejecutiva vizcaína peneuvista. (BBB) Miembro fundacional de EA
- E-18 Alavés. Parlamentario vasco. Miembro de la Ejecutiva Nacional de EA. Ex afiliado al PNV desde 1976. Miembro fundacional de EA.
- E-19 Alavés. Parlamentario vasco. Miembro de la Ejecutiva Nacional de EA. No estuvo afiliado al PNV.
- E-20 Guipuzcoano. Miembro de la Ejecutiva Guipuzcoana de EA. No estuvo afiliado al PNV.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Paloma. 1996. *Memoria y Olvido de la Guerra Civil Española*. Madrid: Alianza Editorial.
- Aguilar, Paloma. 1998a. “La guerra civil española en el discurso nacionalista vasco. Memorias peculiares, lecciones diferentes”, en Ugarte, J. (ed.), *La Transición en el País Vasco y en España*. Zarauz: UPV.
- Aguilar, Paloma. 1998b. “The memory of the Civil War in the transition to democracy: The peculiarity of the Basque case”, *West European Politics* 21: pp. 5-25.
- Alonso, Eduardo. 1995. “El largo camino para la recuperación del concierto económico de Vizcaya y Guipúzcoa 1968-1981”, en Tusell, J. y A. Soto (ed.), *Historia de la Transición y Consolidación Democrática en España*, Vol. 1. Madrid: UNED/UAM, pp. 377-406.
- Arthur, W. Brian. 1994. *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor: University Michigan Press.
- Artola, Miguel. 1974. *Partidos y Programas Políticos 1808-1936. Tomo I*. Madrid: Aguilar.
- Arzalluz, Xabier. 1984. *Intervenciones Parlamentarias. Artículos. Entrevistas*. Bilbao: Idatz Ekintza.
- Attard, Emilio. 1983. *Vida y muerte de UCD*. Barcelona: Planeta.

- Benegas, Txiki. 1984. *Euskadi: Sin la Paz nada es Posible*. Barcelona: Editorial Argos Vergara, S.A.
- Benegas, Txiki. 2000. *Una Propuesta de Paz*. Madrid: Espasa.
- Bilbao, Miren. 1992. *Consenso y conflicto ante el Estatuto de Autoría: el desarrollo del Estatuto como conflicto público significativo*. Oñate: IVAP.
- Cacciagli, M. 1986. *Elecciones y Partidos en la Transición Española*. Madrid: CIS/SXXI.
- Colomer, J.M. 1990. *El arte de la manipulación política*. Barcelona: Anagrama.
- Corcuera, Javier. 1979. *Orígenes, ideología y Organización del Nacionalismo Vasco (1875-1904)*. Madrid: Siglo XXI.
- Corcuera, Javier. 1991. *Política y Derecho: La Construcción de la Autonomía Vasca*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Chueca, Josu. 1995. "El nacionalismo vasco en Navarra", en De Pablo, Santiago (ed.), *Los Nacionalistas. Historia del Nacionalismo Vasco. 1876-1960*. Vitoria: Fundación Sancho El Sabio, pp. 283-308.
- Chueca, Josu. 1999. *El Nacionalismo Vasco en Navarra (1931-1936)*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- David, Paul. 1985. "Clio and the Economics of Qwerty", *American Economic Review* 75: 332.
- Dalton, R.J. y M. Wattenberg. 2000. *Parties without partisans. Political Change in Advanced Industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- De la Granja, José Luis. 1985. *Nacionalismo y Segunda República en el País Vasco*. Madrid: CIS/Siglo XXI.
- De la Granja, José Luis. 1995. *El Nacionalismo Vasco: Un Siglo de Historia*. Madrid: Tecnos.

- De la Granja, José Luis. 1995. "El Nacionalismo Vasco en la II República y la Guerra Civil", en De Pablo, Santiago (ed.), *Los Nacionalistas. Historia del Nacionalismo Vasco. 1876-1960*. Vitoria: Fundación Sancho El Sabio, pp. 113-144.
- De Meer, Fernando. 1992. *El Partido Nacionalista Vasco ante la Guerra de España (1936-1937)* Pamplona: Eunsa.
- De Pablo, Santiago. 1991. *Los Problemas de la Autonomía Vasca en el siglo XX: La Actitud Alavesa (1917-1919)*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- De Pablo, Santiago. 1995. "El Nacionalismo Vasco en Álava", en De Pablo, Santiago (ed.), *Los Nacionalistas. Historia del Nacionalismo Vasco. 1876-1960*. Vitoria: Fundación Sancho El Sabio, pp. 309-342.
- De Pablo, Santiago, José Luis de la Granja y Ludger Mees (ed.). 1998. *Documentos para la Historia del Nacionalismo Vasco*. Madrid: Ariel.
- De Pablo, Santiago, Ludger Mees y José A. Rodríguez. 1999. *El Péndulo Patriótico. Historia del Partido Nacionalista Vasco, I: 1895-1936*. Barcelona: Crítica.
- De Pablo, Santiago, Ludger Mees y José A. Rodríguez. 2001. *El Péndulo Patriótico. Historia del Partido Nacionalista Vasco, II: 1936-1979*. Barcelona: Crítica.
- Díaz Gijón, J. R. 1996. "Estrategias de Análisis y Modelos de transición a la Democracia", en J. Tusell y Álvaro Soto (eds.), *Historia de la transición Española (1975-1986)*. Madrid: Alianza Universidad.
- Díez Medrano, Juan. 1995. *Divided Nations. Class, Politics, and Nationalism in the Basque Country and Catalonia*. Ithaca & London: Cornell University Press.
- Duverger, Maurice. 1984. *Los Partidos Políticos*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

- EAJ-PNV. 1977. *Planteamientos Políticos, Socio-económico y cultural. Asamblea Nacional de Iruña.*
- EAJ-PNV. 1978. *El PNV frente a la Constitución. Historia y Alcance de unas Negociaciones.* Zarauz: Itxaropena.
- EAJ-PNV. 1980. *Programa de Gobierno a Todo el Pueblo Vasco. Elecciones al Parlamento Vasco.*
- EAJ-PNV. 1984. *Programa Electoral. Elecciones al Parlamento Vasco.*
- EAJ-PNV. 1985. *La Organización del Partido Nacionalista Vasco. Estatutos y Reglamentos a lo largo de su Historia.*
- EAJ-PNV. 1986. *Programa Electoral. Elecciones al Parlamento Vasco.*
- EAJ-PNV. 1987. *Nacionalismo para el Año 2000. Asamblea Extraordinaria de Donostia. Ponencias.*
- EAJ-PNV. 1987. *Estatutos Nacionales.*
- EAJ-PNV. 1990. *Programa Electoral. Elecciones autonómicas 90.*
- EAJ-PNV. 1992. *Estatutos Nacionales.*
- EAJ-PNV. 1994. *Programa Electoral para las elecciones Autonómicas.*
- EAJ-PNV. 1995. *Estatutos Nacionales.*
- EAJ-PNV. 1996. *Euskadirekin. Programa Electoral. Elecciones Generales 1996.*
- Elorza, Antonio. 1978. *Ideologías del Nacionalismo Vasco.* San Sebastian: Haranburu.
- Eusko Alkartasuna. 1986. *Estatutos Nacionales.*
- Eusko Alkartasuna. 1987. *Congreso Constituyente. Ponencias.*
- Eusko Alkartasuna. 1989. *II Congreso. Ponencias.*
- Fernández, Javier. 1995. "Antecedentes. Fuerismo, Carlismo, Nacionalismo. Un largo Combate contra la Modernidad", en De Pablo, Santiago (ed.), *Los*

- Nacionalistas. Historia del Nacionalismo Vasco. 1876-1960.* Vitoria: Fundación Sancho El Sabio, pp. 17-48.
- Forewoker, J.W. "The role of labour organizations in the transition to democracy in Spain", en Clark, R.P. y Halztel M.H. (eds.), *Spain in the 1980's: the democratic transition and new international role.* Cambridge, Massachusetts: Ballinger Publishing Company, the Wison Center.
- Funes, M^a Jesús. 1998. *La Salida del Silencio. Movilizaciones por la Paz en Euskadi.* Madrid: Akal.
- Fusi, Juan Pablo. 1979. *El Problema Vasco en la Segunda República.* Madrid: Turner.
- Gangas, Pilar. 1995. *El desarrollo Organizativo de los Partidos de Implantación Nacional.* Madrid. CEACS, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- García de Cortázar y M. Montero. 1984. *Historia Contemporánea del País Vasco.* San Sebastián: Txertoa.
- Garde, M.L. 1995. "El sindicalismo Nacionalista: ELA-STV", en De Pablo, Santiago (ed.), *Los Nacionalistas. Historia del Nacionalismo Vasco. 1876-1960.* Vitoria: Fundación Sancho El Sabio, pp. 181-217.
- Garmendía, José María. 1995. *Historia de ETA.* San Sebastián: Haranburu.
- Gunther, Richard, Giacomo Sani y Goldie Shabad. 1986. *El Sistema de Partidos Políticos en España. Génesis y Evolución.* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Gunther, Richard. 1992. "Spain: The Very Model of the Modern Elite Settlement", en R. Gunther. y J. Highley (ed.), *Elites and Democratic consolidation in Latin America and Southern Europe.* Nueva York: Cambridge University Press.

- Gunther, Richard, Nikiforos Diamadouros y Hans-Jürgen Puhle. 1995. *The Politics Of Democratic Consolidation*. Baltimore y Londres: John Hopkins University Press.
- Harmel, Robert. 1989. "The Iron Law of Oligarchy Revisited", en Brian D. Jones (ed.), *Leadership and Politics* University Press of Kansas.
- Harmel R., U.K. Heo, A. Tan y K. Janda. 1995. "Performance, Leadership, Factions, and Change: An Empirical Analysis" *West European Politics* 18:1-33.
- Herrero, Miguel. 1993. *Memorias de Estío*. Madrid: Ediciones Temas de Hoy.
- Heywood, Paul. 1986. "The emergence of new party systems and transitions to democracy: Spain in comparative perspective", en Pridham, Geoffrey y Paul Lewis *Stabilising fragile democracies. Comparing new party systems in southern and eastern Europe*. Londres: Routledge; pp. 145-167.
- Heywood, Paul. 1987. "Mirror images: the PCE and the PSOE in Spain's transition to democracy", *West European Politics*, 10.
- Higley, J. y Burton, M. 1989. "The elite variable in democratic transitions and breakdowns", *American Sociological Review*, 54:17-32.
- Hroch, Misrolov. 1985. *Social preconditions of national revival in Europe. A comparative analysis of the social compositions of patriotic groups among the smaller European Nations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huneus, Carlos. 1985. *La Unión de Centro Democrático*. Madrid: Centros de Investigaciones Sociológicas.
- Ibarra, Pedro. 1987. *El movimiento obrero en Vizcaya (1967-1977). Ideología, Organización y conflictividad*. Bilbao: Servicio Editorial UPV.

- Janda, K. 1980. *Political Parties. A Crossnational Survey*. Londres: Free Press.
- Jáuregui, Gurutz. 1981. *Ideología y Estrategia política de ETA*. Madrid: Siglo XXI.
- Jiménez de Aberasturi, J.C. 1999. *De la derrota a la esperanza: políticas vascas durante la Segunda Guerra Mundial (1937-1947)*. IVAP, Oñati, 1999.
- Jiménez Asensio R. y A.Saiz Arnaiz. 1992. *Instituciones y Partidos Políticos en la Comunidad Autónoma del País Vasco: 1986-1991*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Julía, Santos, Javier Pradera, y J. Prieto (coord.). 1996. *Memoria de la Transición*. Ediciones B.
- Katz, Richard y Peter Mair. 1993. "The Membership of Political Parties in European Democracies, 1960-1990". *European Journal of Political Research*, 22: 329-343.
- Katz, Richard y Peter Mair. 1995. "Changing Models of Party Organization & Party Democracy", en *Party Politics*, 1: 5-28.
- Kinglemann, Hans-dieter, R. Hofferbert y I. Budge: 1994. *Parties, policies and Democracies*. Boulder: Westview Press.
- Kitschelt, Herbert. 1989. *The Logics of Party formation* Cornell University Press: Londres.
- Kirchheimer, Otto. 1966. "The Transformation of the Western European Party Systems", en LaPalombara J. y M. Weiner *Political Parties and Political Development*. Princeton University Press.
- Letamendía, Francisco. 1994a. *Historia del Nacionalismo Vasco y de ETA. ETA en el franquismo (1951-1976)*. San Sebastian: R&B Ediciones.

- Letamendía, Francisco. 1994b. *Historia del Nacionalismo Vasco y de ETA. Eta en la Transición (1976-1982)*. San Sebastián: R&B Ediciones.
- Letamendía, Francisco. 1994c. *Historia del Nacionalismo Vasco y de ETA. Eta y el Gobierno del PSOE*. San Sebastián: R&B Ediciones.
- Liebert, Ulrike. 1990. "From polarization to pluralism; regional-nationalist parties in the process of democratic consolidation in post-Franco Spain", en Pridham, G. (ed.), *Securing Democracy. Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe*. Londres: Routledge.
- Linz, Juan J. 1986. *Conflicto en Euskadi*. Madrid: Espasa Calpe.
- Linz, Juan y José Ramón Montero. 1999. "The Party Systems of Spain; Old Cleavages and New Challenges", *Estudios/Working Papers*, 1999/138. CEACS, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- Llera, Francisco. 1981. "Caracterización Sociopolítica del sistema de partidos de las Cominudades Autónomas vasca y Navarra", en *Revista de Estudios Políticos*, 20.
- Llera, Francisco. 1984. "El sistema de partidos vasco: distancia ideológica y legitimación política", *REIS*, 28.
- Llera, Francisco. 1983. "La estructura electoral y el sistema de partidos en las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra", *Revista de Estudios Políticos*, 34.
- Llera, Francisco. 1985. *Post-franquismo y Fuerzas Políticas en Euskadi. Sociología Electoral de Euskadi*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Llera, Francisco. 1986. "Las elecciones generales de 1986 en Euskadi", *Revista de Estudios Políticos*, 34.

- Llera, Francisco. 1988. "Continuidad y cambio en el sistema de partidos vasco: 1977-1987", *Revista de Estudios Políticos*, 59.
- Llera, Francisco. 1994. *Los Vascos y la Política*: Bilbao: Universidad del País Vasco.
- López Pinto. 1982. "La opinión pública española: del franquismo a la democracia". Madrid: CIS.
- Mahoney, James. 2000. "Path dependence in historical sociology", *Theory and Society* 29/4: 507-548.
- Mata, José Manuel. 1993. *El Nacionalismo Vasco Radical*. Bilbao: UPV.
- Marcet, Joan. 1986. *Convergencia Democrática de Cataluña*. Madrid: CIS-Siglo XXI.
- Maravall, José María. 1982. *La Política de la Transición*. Madrid: Taurus.
- Maravall, José María. 1996. "Accountability and Manipulation", *Estudios/Working Papers*. 1996/92. CEACS, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- Mees, Ludger. 1992. *Nacionalismo Vasco, Movimiento Obrero y Cuestión Social (1903-1923)*. Bilbao: Fundación Sabino Arana.
- Mees, Ludger. 1995. "La Restauración y la Dictadura de Primo de Rivera", en De Pablo, Santiago (ed.), *Los Nacionalistas. Historia del Nacionalismo Vasco. 1876-1960*. Vitoria: Fundación Sancho El Sabio, pp. 75-112.
- Mina, Mari Cruz. 1981. *Fueros y revolución liberal en Navarra*. Madrid: Alianza.
- Montero, José Ramón. 1981. "Partidos políticos y participación política: Algunas notas sobre afiliación política en la etapa inicial de la transición", *Revista de Estudios Políticos*, 23.

- Montero, Manuel. 1996. *La Construcción del País Vasco Contemporáneo*. San Sebastián: Txertoa.
- Montero, Manuel. 1998. "La transición en el País Vasco: un caso particular", en Ugarte, J. (ed.), *La Transición en el País Vasco y en España*. Zarauz: UPV.
- Morán, Gregorio. 1982. *Los Españoles que dejaron de serlo Euskadi. 1937-1981*. Barcelona: Planeta.
- Müller, Wolfgang. 1997. "Inside the Black Box: a confrontation of party executive behaviour and theories of party organizational change, *Party Politics* 3/3: 293-313.
- Müller, Wolfgang y K. Strom. 1999. (ed.), *Policy, Office or Votes? How Political Parties make hard decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Núñez, Luis. 1977. *Clases Sociales en Euskadi*. San Sebastián: Editorial Txertoa.
- Panbianco, Angelo. 1990. *Modelo de Partido*. Madrid: Alianza Editorial.
- Peces-Barba, Gregorio. 1988. *La Elaboración de la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Pérez-Ágote, Alfonso. 1984. *La Reproducción del Nacionalismo. El caso Vasco*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Pérez-Ágote, Alfonso. 1987. *El Nacionalismo Vasco a La Salida del Franquismo*. Madrid: CIS.
- Pierson, Paul. 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of politics", *American Political Science Review* 94/2.
- Powell, Charles. 2000. *España en democracia. 1975-2000*. Barcelona: Plaza & Janes.
- Recalde, José Ramón. 1984. "Legalidad, legitimidad, lealtad", *Cuadernos de Alzate* 1: 51-65.

- Rivera, Antonio. 1998. "La Transición en el País Vasco: un caso particular", en Ugarte, J. (ed.), *La Transición en el País Vasco y en España*. Zarauz: UPV.
- Ross, Christopher. 1993. *Euzkadiko Ezkerra (Basque Left): The Development of a Left-Wing Nationalist Party in a Context of System Change* University of Leeds, tesis doctoral inédita.
- Ross, Christopher. 1996. "Nationalism and Parties: Basque and Catalan", *West European Politics* 193: 488-504.
- San Sebastián, 1984. *Historia del Partido Nacionalista Vasco*. San Sebastián: Txertoa.
- Sastre, Cayo. 1997. *Transición y Desmovilización Política en España (1975-1978)*. Salamanca: Servicio de publicaciones de la Universidad de Valladolid.
- Scarrow, Susan. 2000. "Parties without members? Party organizations in a changing electoral environment", en Dalton, R.J. y M. Wattenberg (eds.), *Parties without partisans. Political change in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Sferza, Serenella. 1994. "Organizational Formats and Party Performance: The shifting Advantages of Factionalism and the Trajectory of the French Socialist Party", *Estudios/Working Papers*, 1994/64. Madrid: CEACS, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- Solé Tura, Jordi. 1985. *Nacionalidades y Nacionalismos en España*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sullivan, John. 1986. *El nacionalismo Vasco Radical*. Madrid: Alianza Editorial.
- Strom, Kaare. 1990. "A Behavioural Theory of Competitive political parties", *American Journal of Political Science* 34/2: 565-98.
- Tamayo, Virginia. 1991. *Génesis del Estatuto de Gernika*. Oñate: IVAP.

- Tamayo, Virginia. 1994. *La autonomía vasca contemporánea: foralidad y estatutismo (1975-1979)*. Oñate: IVAP.
- Tan, A. 1997. "Party Change and Party membership Decline", *Party Politics* 3: 363-377.
- Tápiz, Jose María. 1997. *El PNV en la Segunda República: Organización Interna, Implantación Territorial y Bases Sociales*, Tesis doctoral inédita, Universidad del País Vasco.
- Türsan, Huri. 1998. "Ethnoregionalist parties as ethnic entrepreneurs", en De Winter, Lieven y Huri Türsan *Regionalist Parties in Western Europe*. Londres: Routledge, pp. 1-17.
- Ugalde, Mercedes. 1995. "El movimiento Femenino en la Comunidad Nacionalista Vasca", en De Pablo, Santiago (ed.), *Los Nacionalistas. Historia del Nacionalismo Vasco. 1876-1960*. Vitoria: Fundación Sancho El Sabio, pp. 219-253.
- Ugarte, Javier. (ed.). 1998. *La Transición en el País Vasco y en España*. Zarauz: UPV.
- Unzueta, Patxo. 1987. *Sociedad Vasca y Política Nacionalista*. Madrid: Ediciones B.
- Urwin, D. W. 1983. "Harbinger, Fossil or Fleabite? Regionalism and the West European Party Mosaic", en Daalder en H. y P. Mair (eds.), *Western European Party Systems. Continuity and Change*.
- Van Biezen, Ingrid. 1998. "Building Party Organisations and the Relevance of Past Models: The Communist and Socialist Parties in Spain and Portugal", *West European Politics*, 21/2 (1998), pp. 32-62.
- Von Beyme, K. 1986. *Partidos Políticos en las Democracias Occidentales*. Madrid: CIS.

Zirakzadeh, C. E. 1991. *A Rebellious People*. Reno:
University of Nevada Press.