

“LA PINZA EXTREMEÑA”. EL GOBIERNO DE MINORÍA DEL PARTIDO POPULAR DE EXTREMADURA

Santiago Delgado Fernández (sdelgado@ugr.es) Universidad de Granada

Antonio Robles Egea (aroblese@ugr.es) Universidad de Granada

Resumen

Esta investigación analiza el escenario político y el marco institucional de la Comunidad Autónoma de Extremadura durante las elecciones autonómicas celebradas en mayo de 2011. Repara en los resultados electores y en los patrones de comportamiento negociador seguidos por los distintos partidos extremeños en las fechas inmediatamente anteriores a la formación del gobierno autonómico. Por último, se ocupa de los procesos de intercambio que han garantizado la estabilidad del ejecutivo extremeño hasta la fecha. Con ello se trata de conocer en qué medida dicha estabilidad gubernamental es resultado del cumplimiento de la ruta política aceptada por el Partido Popular-Extremadura Unida para conseguir la abstención de Izquierda Unida Extremadura en la sesión de investidura, o responde a otras razones.

Palabras clave:

Coaliciones, pacto de gobierno, intercambio político, Comunidad Autónoma de Extremadura, investidura.

Santiago Delgado Fernández: Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada. Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración, es autor, coautor o editor, entre otros de los siguientes libros: *El futuro del sindicalismo* (1996); *Conceptos fundamentales de Ciencia Política* (1996); *Francisco Fernández Ordóñez. Un político para la España necesaria* (2007), *Una introducción a la Historia de las Ideas Contemporáneas: De la Revolución francesa a*

la Revolución Rusa(2008); *Dando voz a los clásicos* (2011), etc. Es igualmente autor de diversos artículos publicados en revistas tales como: *Revista de Estudios Políticos*; *Revista Española de Ciencia Política*, *Revista de Ciencia Política* (Universidad Católica de Chile); *Revista del Tercer Sector*, *Revista de Psicología Política*, etc. Ha sido profesor invitado, entre otras universidades y centros, en el IEP de Bordeaux, profesor visitante en IEP de Toulouse, en el CERI de Paris y en la Universidad de Loozd.

Antonio Robles Egea: Antonio Robles Egea es Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad en la Universidad de Granada. Ha publicado como autor y/o editor algunos libros: *Historia y pensamiento político* (1993), *Bad Godesberg y la socialdemocracia alemana* (1994); *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea* (1996); *Política y régimen local en la crisis de fin de siglo* (1998); *Intelectuales y Ciencias Sociales en la crisis de fin de siglo* (2000); *La sangre de las naciones. Identidades nacionales y violencia política* (2003) y, finalmente, *La buena democracia. Claves de su calidad* (2012). Sus artículos científicos están editados en varias revistas, como la *Revista de Estudios Políticos*, *Estudios de Historia Social*, *Cahiers/Bijdragen*, *Pôle-Sud*, *Ayer*, entre otras.

ESQUEMA DE LA PONENCIA

1. Introducción
2. Marco institucional y escenario político
3. Resultados electorales y patrones de comportamiento negociador seguidos para la formación de gobierno
4. Análisis de los procesos de intercambio
5. Conclusiones

1. Introducción

El 22 de mayo de 2011 tuvieron lugar las elecciones a la Asamblea de Extremadura. Por vez primera en treinta años, el PSOE-Regionalistas (PSOE-R) no fue la formación más votada. El Partido Popular-Extremadura Unida (PP-EU) logró la

victoria, aunque no la mayoría absoluta de los escaños requerida para la elección del presidente autonómico en primera vuelta, e Izquierda Unida Extremadura (IU-E) entraba en la Asamblea con tres parlamentarios.

Así las cosas, el escenario político pos-electoral extremeño posibilitaba varias soluciones de gobernabilidad. Por un lado, tres alternativas de gobiernos de coalición: PSOE-R e IU-E, PP-EU y PSOE-R y, PP-EU e IU-E. De entre todas ellas, a priori, la primera pasaba por ser la más probable de acuerdo con la menor distancia ideológica entre los potenciales socios. Ninguna de las otras dos llegó a considerarse seriamente¹. Por otra parte, se podían alcanzar diversos acuerdos que facilitarían la investidura y la consiguiente formación de un gobierno minoritario, aunque no necesariamente adoptarían la forma de acuerdos parlamentarios. Por este orden, los más factibles eran el acuerdo entre el PSOE-R e IU-E para que esta última formación votara a favor de la investidura de un candidato de la primera; el acuerdo entre los populares e IU-E para que el candidato del PP-EU, gracias a la abstención de IU-E, lograra la mayoría simple precisa para ser investido en segunda vuelta, o bien, la abstención de los socialistas en una segunda vuelta para que los populares alcanzaran la mayoría requerida. A la postre, fue el segundo de los acuerdos posibles el que se materializó.

Pese a las presiones recibidas desde la Dirección Federal de IU-E en aras de apoyar al candidato socialista para su investidura, el Consejo Político Regional, tras conocer el posicionamiento de las diferentes asambleas locales de la coalición, decidió abstenerse en la investidura del Presidente de la Junta de Extremadura y, así, en la práctica, facilitar la formación de un gobierno del PP-EU. No obstante, ni antes ni después de la sesión de investidura se formalizó un acuerdo parlamentario expreso entre los populares e IU-E. A la coalición de izquierdas le bastó inicialmente con la aceptación pública y expresa por parte del PP-EU y de su líder, José Antonio Monago, de doce puntos esenciales contenidos en un documento aprobado por la dirección extremeña de la coalición. En palabras de sus dirigentes, el cumplimiento de las propuestas debería de ser “visible y evaluable” para que la postura de IU-E se mantuviese en el tiempo, garantizando la estabilidad del Ejecutivo. Tras dos años de andadura, el gobierno minoritario del PP-EU ha gozado de dicha estabilidad,

¹Tan sólo la Patronal extremeña (CREEX) defendió públicamente un gobierno de concentración entre PP-EX. y PSOE-EX. *Extremadura* 18 de junio de 2011.

consiguiendo sacar adelante dos proyectos de presupuestos para la Comunidad y la aprobación de diversas disposiciones normativas en distintas materias.

La presente ponencia se detiene en el marco institucional y en el escenario político existente antes de que tuviesen lugar las elecciones autonómicas de mayo de 2011. A continuación, repasa y analiza los resultados electores y los patrones de comportamiento negociador seguidos por los distintos partidos extremeños en las fechas previas la formación del gobierno autonómico. Por último, se detiene en los procesos de intercambio que han garantizado la estabilidad de dicho gobierno hasta la fecha. Se intenta con ello conocer en qué medida aquella se ha logrado gracias al cumplimiento de la ruta política aceptada por los populares para conseguir la abstención de IU-E en la sesión de investidura, o a otras razones.

2. Marco institucional y escenario político

El marco institucional-legal y el escenario político son elementos determinantes para analizar la formación de gobierno y para comprender algunas de las razones que pueden justificar con posteridad su estabilidad. El primero configura una gama de conductas más o menos previsibles en aras de la formación de gobierno y del sostén posterior del mismo. El escenario político, por su parte, influye en los patrones de comportamiento de los actores políticos implicados, facilitando o dificultando la conciliación de los intereses de dichos actores. Detengámonos en estas cuestiones.

2.1. Elementos institucionales

La investidura constituye el primer paso para la posterior formación de gobierno. El procedimiento que la regula en la Comunidad Autónoma de Extremadura se ha modificado en dos ocasiones con respecto a la redacción originaria contenida en la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura. Una primera, mediante la Ley Orgánica 12/1999, de 6 mayo, y otra, la introducida por la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, redacción actualmente vigente. La primera de ellas es la más significativa y la que acometió una transformación más profunda del procedimiento inicialmente previsto. Esta reforma de 1999 vino a simplificar de manera significativa el proceso, concediéndosele al Presidente de la Cámara la facultad de

propuesta de candidato, previa consulta a los Portavoces designados por los Grupos Parlamentarios, en el plazo de quince días desde la constitución del Parlamento. La norma establece que el candidato propuesto, en cualquier caso, debe ser presentado, al menos, por la cuarta parte de los miembros de la Asamblea. Así, se impide que grupos con representación pequeña puedan votar a su propio candidato, dado que nunca llegará a ser propuesto como tal. Así ocurrió en el caso que nos ocupa. Con posterioridad, el candidato propuesto presenta su programa político a la Asamblea dentro del mes siguiente a su designación y, tras el correspondiente debate, se procede a su elección. Para ser proclamado el candidato es preciso que obtenga la mayoría absoluta de los parlamentarios. No obstante, en caso de no obtenerla, el Estatuto prevé la celebración de una nueva votación cuarenta y ocho horas después de efectuada la primera. En caso de no lograr mayoría simple en la segunda votación, el Presidente de la Asamblea habría de reiniciar el proceso de investidura con otro candidato que reuniese los requisitos descritos anteriormente. Este procedimiento podría llegar a repetirse cuantas veces lo considerase oportuno el Presidente de la Asamblea. Si en el plazo de dos meses, desde que se celebrara la primera votación, ninguno de los candidatos hubiera sido elegido Presidente, la Asamblea quedará disuelta y su Diputación Permanente procedería a convocar nuevas elecciones. La nueva redacción introducida por la Ley Orgánica 1/2011, no ha modificado en nada relevante la regulación al respecto del procedimiento de investidura. Si acaso, ha remarcado la posibilidad de reiteración en la presentación de un candidato en los procesos de investidura, una vez desestimado en votaciones anteriores.

Otra cuestión a considerar es la posibilidad otorgada al Presidente de la Junta de Extremadura de disolver anticipadamente la Asamblea. De acuerdo con el artículo 34 del Estatuto, *el* Presidente de la Junta de Extremadura, previa deliberación del Consejo de Gobierno y bajo su exclusiva responsabilidad, puede acordarla mediante Decreto en el que se convocarían a su vez elecciones y se establecerían cuantos requisitos exigiera la legislación electoral aplicable. Sea como fuere, el mandato de la nueva Asamblea finalizaría cuando debiera hacerlo el de la disuelta. No obstante, se establecen varias limitaciones para la disolución anticipada. Por un lado, cuando se estuviera tramitando una moción de censura o antes de que transcurriese un año desde la anterior disolución o restase menos de un año para extinguirse el mandato de la electa. Asimismo, tampoco podría aprobarse la disolución de la Asamblea cuando se encontrase convocado un

proceso electoral estatal. La reforma del Estatuto aprobada por Ley Orgánica 1/2011 ha introducido un cambio de cierta significación e importancia, eliminando la posibilidad de disolver anticipadamente la Asamblea durante el primer año de legislatura.

Otros dos elementos instituciones de gran relevancia para analizar, en este caso, la estabilidad del Ejecutivo, son tanto la cuestión de confianza como la moción de censura. La primera está regulada en el artículo 28 del Estatuto de Autonomía donde se establece que el Presidente, previa deliberación de la Junta de Extremadura y siempre que no esté en trámite una moción de censura, puede plantear a la Asamblea la cuestión de confianza sobre una declaración política general en el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los miembros de la Asamblea. De igual modo, si la Asamblea negara su confianza al Presidente, éste presentará su dimisión ante la Cámara, cuyo Presidente convocará, en el plazo máximo de quince días, sesión plenaria para la elección de nuevo Presidente, de acuerdo con el procedimiento de investidura previsto en este Estatuto.

Por último, en cuanto a la moción de censura, el artículo 29 del Estatuto de Autonomía de Extremadura establece que la Asamblea de Extremadura puede exigir la responsabilidad política del Presidente de la Comunidad Autónoma mediante la adopción por mayoría absoluta de una moción de censura que habrá de ser propuesta, al menos, por un quince por ciento de los miembros de la Cámara e incluir un candidato a Presidente que presentará su programa alternativo. Advierte en su apartado segundo, que dicha moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación, así como que en los dos primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas. En el supuesto de que la Asamblea aprobara una moción de censura, el Presidente cesará automáticamente en sus funciones y el candidato propuesto en dicha moción se entenderá investido de la confianza de la Cámara, dándose cuenta al Rey para su nombramiento. En una misma legislatura, los signatarios de una moción de censura rechazada no podrán impulsar otra hasta transcurrido un año desde la presentación de aquella.

De todo lo señalado, se desprenden algunas de las siguientes consecuencias:

- El procedimiento previsto para la investidura en la normativa extremeña promueve el acuerdo entre los grupos políticos, quienes intentan a priori evitar la disolución de la Asamblea y la convocatoria de elecciones anticipadas. Las fórmulas posibles son diversas: desde la coalición de gobierno al mero acuerdo parlamentario.
- La imposibilidad de disolver las cámaras cuando haya una moción de censura en marcha juega a favor de la estabilidad del Ejecutivo, al igual que el hecho de que resulte imposible la disolución cuando falte menos de un año para la finalización de la legislatura. Esta última circunstancia, además, facilita la aparición de un espacio para el conflicto entre los partidos que sostienen al ejecutivo, necesario antes de la celebración de unas nuevas elecciones, al tiempo que se logra preservar la estabilidad de dicho gobierno.
- En relación a los dos instrumentos de control parlamentario, la censura y la confianza, estos vienen a reforzar la estabilidad del gobierno.

2.2. Escenario político extremeño previo a las elecciones autonómicas

El análisis del escenario político extremeño previo a las elecciones autonómicas de mayo de 2011 exige prestar atención, al menos, a tres elementos relevantes. Por un lado, la larga permanencia del mismo partido al frente de los gobiernos de la comunidad. En segundo lugar, la constatación de una gran influencia del contexto político nacional en la política regional y, en último término, la existencia de unas relaciones conflictivas entre las dos principales fuerzas políticas de las izquierdas extremeñas.

a. Hegemonía de los gobiernos del PSOE

La Comunidad Autónoma de Extremadura, junto con la andaluza, antes de la formación del nuevo gobierno del PP-EU era la única comunidad autónoma que, desde su constitución, siempre había sido gobernada por ejecutivos socialistas. Veintiocho años continuados de ejecutivos del mismo partido, el PSOE-EX, y sólo dos presidentes autonómicos: Juan Carlos Rodríguez Ibarra y Guillermo Fernández Vara. En todos los

casos, con la excepción de la legislatura 1995-1999, donde la abstención de IU garantizó a los socialistas mantenerse en el gobierno, el PSOE-EX había logrado alzarse con la mayoría absoluta de los parlamentarios autonómicos. Durante todo este tiempo, el sistema de partidos extremeño ha tenido muy pocas formaciones representadas parlamentariamente, y siempre con predominio del centro izquierda (PSOE-E y PCE-IU-LV). La legislatura autonómica con mayor diversidad en la presencia de partidos fue la segunda, con cinco formaciones representadas.

Ciertamente, la hegemonía del PSOE-R derivada del marco descrito ha garantizado la estabilidad de los distintos gobiernos autonómicos pero, al tiempo, ha dificultado sobremanera el desarrollo de una cultura coalicional. Esta circunstancia ha impedido, llegado el momento, que las soluciones potenciales previstas para el caso de una victoria electoral insuficiente pasasen por fórmulas de coalición.

b. La influencia del marco político nacional

Las elecciones autonómicas extremeñas coincidieron en el tiempo con las elecciones municipales y se anticiparon en seis meses a la celebración de las elecciones a Cortes Generales. La crisis económica había llegado a un punto álgido y las consecuencias políticas negativas para el partido del Gobierno parecían irremediables. Las diversas encuestas publicadas arrojaban datos algo contradictorios. Todas coincidían en atribuir un descenso del voto a los socialistas y un ascenso de los populares, pero no todas le otorgaban a estos últimos el triunfo electoral. En la encuesta pre-electoral realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), estudio 2979, marzo-abril de 2011, atendiendo al voto directo, el PP-EU obtenía un 29,9 % de apoyo frente al 34 y el 4,6 % respectivamente del PSOE-R y de IU-E. También en estimación de voto, los socialistas aventajaban a los populares, concretamente frente al 45,3 % que lograrían los primeros, el 44,8 % de los segundos. Izquierda Unida lograba un 1,6 %. Con estos datos, los socialistas descartaban obtener una mayoría absoluta, pero sí estimaban la posibilidad de volver a ser el partido más votado en Extremadura. El PSOE no preparó estrategia alguna para un escenario post-electoral que exigiese un gobierno de coalición u otra suerte de acuerdo. El propio Presidente extremeño, en declaraciones a EUROPA PRESS el 2 de marzo, afirmaba en aquellas fechas que no valoraba la pérdida electoral, entre otras cosas, porque de los datos de los que disponía

no se desprendía dicha posibilidad. Algunos días después, el diario *El Mundo* publicaba un sondeo realizado por Sigma-Dos entre los días 11 y 14 abril mediante 500 entrevistas telefónicas y tiene un margen de error de + - 4,5% donde se avanzaba un triunfo del PP en las elecciones autonómicas en Extremadura con el 48,4% de los votos y entre 32 y 34 escaños, con lo que incluso podría alcanzar la mayoría absoluta en la Asamblea de Extremadura (33 escaños), Esta misma encuesta otorgaba al PSOE el 43,8% de los votos y entre 30 y 31 escaños y a IU el 4,9% y entre 0 y 3 escaños.

c. Relaciones entre el PSOE-R e IU-E

En 1995, la insuficiente mayoría de los socialistas introdujo un escenario propicio para la formación de un gobierno de coalición, ejecutivo que finalmente no se constituyó². La hegemonía socialista durante la mayoría de las legislaturas extremeñas, y la falta de “éxitos” electorales de esta última tuvieron un doble efecto. De un lado, fue abriendo heridas con IU-E, principal opción a la izquierda del PSOE y, a su vez, provocando conflictos internos dentro de la propia formación de izquierdas. Tan sólo durante la última legislatura, IU-E tuvo al menos cuatro equipos directivos distintos, pasando de una crisis a otra. Durante los años de gobierno de los socialistas, con la excepción de la legislatura 1995-1999, la relación con la coalición de izquierdas había resumado una cierta indiferencia. En la última legislatura, los desencuentros se agudizaron y se concretaron en el rechazo frontal por parte de IU de algunas decisiones del gobierno del socialista Fernández Vara (proyecto de refinería en Tierra de Barros, obras de urbanización de Campo Arañuelo en una zona Zepa, planta de residuos tóxicos y peligrosos en la puerta estratégica de La Serena, etc.).

3. Resultados electorales y patrones de comportamiento negociador para la formación de gobierno

En las elecciones del 22 de mayo, el PP-EU obtuvo un 46,21 % de los votos, lo que suponía un incremento de ocho puntos porcentuales con respecto a los comicios de

² En un artículo publicado en el *Diario de Extremadura*, el 3 de junio de 1995, titulado “El Laboratorio”, el entonces presidente extremeño ofreció a IU cualquier tipo de acuerdo posible, incluido el gobierno de coalición. No fue posible.

2007 y la obtención de 32 parlamentarios. Por el contrario, el PSOE-E perdió diez puntos, pasando del 43,49 % al 33% de los sufragios, logrando tan sólo 30 escaños. Muy relevante y, a la postre, determinante a la hora de concretar las posibles alternativas para la formación de gobierno, fue la obtención por parte de IU del 5,57 % de los votos, lo que se tradujo en tres parlamentarios por IU, pasando a ostentar la coalición de izquierdas la condición de árbitro del futuro gobierno.

Cuadro 1
Representación en la Asamblea de Extremadura
Elecciones de mayo de 2011

PP-EU	32	307558	46.21 %
PSOE-R	30	289467	43.49 %
IU-V-SIEX	3	37096	5.57 %
UPyD	0	7062	1.06 %
IPEX	0	4675	0.7 %
ECOLOGISTAS VERDES	0	3855	0.58 %
U.P.EX.	0	2184	0.33 %
PUM+J	0	1565	0.24 %
CEX	0	1054	0.16 %
PCPE	0	839	0.13 %
CenB	0	772	0.12 %

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Interior.

Nada más conocerse los resultados, el socialista Fernández Vara, Presidente en funciones de la Junta extremeña, ofreció a IU-E la posibilidad de conformar una coalición que facilitara la formación de un gobierno de la izquierda. A su vez, el coordinador extremeño de la coalición se mostró dispuesto a cualquier combinación postelectoral que posibilitaría la formación de gobierno, dejando desde el inicio abierta la posibilidad a otras alternativas. Por su parte, el PP-EU, reivindicando ser la lista más votada, solicitó reunirse por separado con el PSOE y con IU, con objeto de abordar la constitución de un gobierno estable. Para los populares, era razonable que ellos fuesen

los encargados de abrir la ronda de contactos, al ser el representante de la segunda lista más votada. A continuación, también tiene previsto entrevistarse con el coordinador regional de IU, Pedro Escobar, para "intentar aclarar la situación y despejar la incógnita" de qué partido tendrá la responsabilidad de formar el próximo gobierno extremeño, y ha subrayado que en esta decisión de tomar la iniciativa y mantener reuniones por separado le "asiste el derecho, el sentido común y la lógica".

(Referir alguna reunión entre los socialistas e IU).

La primera reunión formal y pública entre los populares e IU de Extremadura se produjo el día 16 de junio. En ella, los primeros plantearon a la coalición de izquierdas un programa basado en nueve puntos con el empleo y la austeridad como prioridades. El objetivo confesado era la formación de un gobierno sólido y estable en la región. En ningún caso, no obstante, se hablaba de la posibilidad de un gobierno de coalición. En el encuentro, celebrado en Badajoz, el presidente del PP de Extremadura, José Antonio Monago, trasladó al coordinador regional de IU, Pedro Escobar, sus medidas con el objetivo de lograr el apoyo o la abstención de IU. El empleo, la austeridad, la regeneración democrática, la publicidad y medios de comunicación públicos, la agricultura y el medio ambiente, la sanidad, la dependencia y la mujer, las infraestructuras y la educación constituían los grandes bloques de la propuesta de los populares. Para luchar contra el desempleo, que el documento definía como "la herida por la que sangra Extremadura", el PP-EU reclamaba alcanzar un consenso político que permitiese la protección a los trabajadores y la reactivación actividad de los emprendedores, la creación de un plan de empleo y formación para desempleados sin subsidios, la puesta en marcha de un plan de choque contra el desempleo juvenil y la facilitación del acceso de la mujer al mercado laboral. Por otro lado, la propuesta popular incidía en la necesidad de transformar la administración para hacerla más ágil y cercana, contribuyendo así también a la necesaria búsqueda de la austeridad. Entre otras políticas, los populares apostaban por actualizar las consejerías y racionalizar los altos cargos y personal de libre designación de la Junta, sustituir de los coches oficiales por un parque móvil y suprimir de todos los privilegios de los altos cargos y personal de libre designación de la administración. En el apartado de regeneración democrática, el PP-EU proponía a IU-E el impulso de la modificación de la Ley Electoral de Extremadura, que permitiese votar listas abiertas; el cambio del umbral de representatividad parlamentaria para garantizar la pluralidad política de fuerzas en la

Asamblea; la realización de auditorías de todas las empresas públicas; la revisión del estatuto de ex presidente, y la limitación de los mandatos de los presidentes a un máximo de dos legislaturas. En materia de infraestructuras, por otro lado, la propuesta política presentada por el PP-EU aludía a la necesidad de que el AVE llegase a Extremadura, así como la urgencia en la apertura del ferrocarril de la Vía de la Plata y la puesta en marcha de un Plan Integral de Servicios e Infraestructuras Estratégicas 2011.

Un día después, el 17 de junio, IU-E trasladaba a la ciudadanía y a los partidos representados en la Asamblea extremeña su *Propuesta para la rectificación y giro a la Izquierda de la política en Extremadura*. El documento, muy breve en extensión, contenía una interpretación de los resultados electorales fundamentada en tres razones básicas del voto. Por un lado, la existencia de un masivo voto anticrisis concretado en el castigo electoral sufrido por los socialistas. Por otra parte, la existencia de un profundo deseo de cambio y renovación en la política en Extremadura. Por último la exigencia de rectificación y de un giro a la izquierda. La *Propuesta*, en su conjunto, pretendía promover una renovación democrática y un cambio de modelo económico y social en Extremadura, como base de cualquier posible acuerdo de gobierno con otras fuerzas políticas. La segunda parte del documento, se ocupaba de desgranar doce puntos esenciales e irrenunciables para poder alcanzar cualquier acuerdo. En primer lugar, un cambio de la ley Electoral, en la dirección de eliminar el tope del 5% que, entendían desvirtuaba la voluntad democrática de los extremeños. Por otro lado, la elaboración y aprobación de un Plan de Ordenación del Territorio, dirigido a la sostenibilidad ambiental de Extremadura. En este punto, la formación de izquierdas rechazaba expresamente la instalación de una refinería y de varias térmicas. Los recursos, en un principio previstos para aquellas deberían de destinarse a oxigenar el campo extremeño (agroindustria, producciones de calidad, denominaciones de origen y agricultura ecológica. A estas intenciones de orientación ecologista había que sumarles el mantenimiento del calendario de cierre de las centrales nucleares, propuesto por el entonces presidente del Gobierno de España, José Luis Rodríguez Zapatero. El tercer punto hacía referencia a una reforma fiscal, en la dirección de recuperar el desaparecido Impuesto de Patrimonio, así como la modulación el Impuesto de Sucesiones y una revisión de la contribución rústica de las grandes fincas. En cuarto lugar, se proponía la elaboración de un Plan de Austeridad y Limpieza de la Administración Pública, que tuviera como principal consecuencia la reducción drástica de Altos Cargos y Cargos

Medios. Por otra parte, se solicitaba la revisión del Sistema de Financiación Autonómica, que hasta la fecha se había mostrado perjudicial para Extremadura. Para dar respuesta a la situación de profunda crisis económica, el documento incluía tres propuestas específicas: un plan de Empleo Juvenil y de Empleo Femenino; un plan específico de apoyo, con medias fiscales y de crédito, para las PYMES y autónomos y, por último, la aprobación de una Ley de Renta Básica que protegiese a los extremeños/as de la exclusión social. Los cuatro últimos puntos, respectivamente, se referían a la necesidad de una mayor pluralidad y transparencia en los órganos de Gestión de Fundaciones, Empresas y Entes Públicos; el mantenimiento de las prestaciones actuales de servicios sociales, así como el rechazo de privatizaciones y externalizaciones, el desarrollo de la Ley de dependencia, etc. y, por último, la revisión del Estatuto del Ex presidente, con objeto de devolverle su estatus de ciudadano.

El 18 de junio, Guillermo Fernández Vara, en representación del PSOE-E aceptaba públicamente las condiciones impuestas por IU-E para obtener el apoyo de la coalición de izquierdas. No obstante, planteaba algunas objeciones a cuatro de las propuestas.

Más allá de este documento de base programática, el 29 de mayo, el Consejo político de la coalición de izquierdas se había reunido en Mérida para fijar la posición de IU-E en el escenario abierto tras las elecciones. En principio, tres eran las opciones: apoyar la investidura de Fernández Vara sin formar gobierno con el PSOE; apoyar la misma investidura pero formando gobierno o abstenerse en la sesión de investidura, lo que permitiría el acceso a la presidenta de la Junta al PP-EU. La reunión de dicho Consejo estuvo abierta a cargos electos del partido, a cabezas de lista y personas que formaban parte de las candidaturas de IU, así como a miembros de SIEX. El total de asistentes rondó las doscientas personas. Durante su transcurso quedó de manifiesto que no existía unanimidad en relación a las posiciones a adoptar por la coalición de ahí que, tras plantear formalmente las mencionadas alternativas, se decidió abrir un proceso de consulta, en el que podrían votar tanto los afiliados a IU como las personas que hubiesen formado parte de las listas electorales o que hubiesen actuado como interventores o apoderados de esta formación en las elecciones.

El proceso de consulta se prolongó hasta el día 20 de junio. Un día después tuvo lugar la formación de la Asamblea de Extremadura, y a partir de ahí se abrió un plazo de un mes para la investidura del presidente del Gobierno regional. Este proceso supuso la

participación de ciento veinte agrupaciones locales. Pues bien, el 70% de los militantes de IU, dato que se reduce a 55% con una ponderación por importancia de las asambleas -más peso la que obtuvo más votos en las elecciones, esto es más las ciudades que los pueblos-, votó a favor de dejar que el PP se hiciese con el poder en Extremadura. Pese a que IU-E afirmó que la decisión final sobre la posición a adoptar en la investidura sería ponderada, el peso principal habría de residir en el voto de los militantes de las mencionadas ciento veinte asambleas locales, lo que suponía una participación de alrededor de novecientos afiliados. La coalición no informó sobre los resultados de las consultas parciales. No obstante, algunas agrupaciones, por su cuenta, hicieron públicos los resultados. Así ocurrió en el caso de la Asamblea Local de Montijo, que comunicó que quince de sus diecinueve militantes habían votado a favor de la opción favorable a la abstención. Igual hizo la Asamblea Local de Villafranca de los Barros, donde cuarenta y seis votos fueron a favor de la abstención y sólo uno optó por el voto favorable al candidato socialista. Según declaraciones posteriores del coordinador regional de IU-E, el 70% de las asambleas locales votó por dejar caer al PSOE.

El debate y votación definitiva sobre las posiciones a adoptar en la investidura se produjeron los días 18 y 19 de junio en el seno del Consejo Político Regional de IU-E. Tras ciento noventa minutos y treinta y ocho intervenciones, dos de ellas del Coordinador General de IU, el resultado en la votación fue el siguiente: veintiocho votos a favor de la abstención (el 59,6%) y diecinueve a favor de apoyar al PSOE (el 40,4%). Tres personas, de las cincuenta del Consejo Político Regional, no estuvieron presentes.

Cuadro 2

Cronograma político proceso negociación

22-05-2011	Elecciones autonómicas en Extremadura. La misma noche electoral, tras conocerse los resultados, el líder socialista Guillermo Fernández Vara propone a Izquierda Unida un acuerdo para pactar un programa o formar un gobierno conjunto.
29-05-2011	Reunión abierta del Consejo Político Regional de IU-EX
16-06-2011	Reunión PP-EU. e IU-EX. (Propuesta de nueve puntos del PP-EU.)
17-06-2011	Presentación de la <i>Propuesta para la rectificación y giro a la izquierda de la política en Extremadura</i> .
	Reunión entre Fernández Vara (PSOE-EX.) y Pedro Escobar (IU-EX.).
	Nota explicativa de Pedro Escobar sobre el encuentro con los socialistas
18-06-2011 y 19-06-2011	Reunión de la Presidencia y del Consejo Político Regional de IU-EX.
	Decisión mayoritaria de abstenerse en la investidura por parte de IU-EX.
04-07-2011 y 05-07-2011	Primer pleno de Investidura.
07-07-2011	Segundo pleno de Investidura.

Fuente: elaboración propia.

3. Análisis de los procesos de intercambio

Tras la formación del ejecutivo extremeño, la coalición IU-E afirmó que el apoyo al gobierno de Extremadura se mantendría en tanto que las actuaciones previstas en su *Propuesta para la Rectificación y Giro a la izquierda en Extremadura*, asumidas por el nuevo ejecutivo, fueran visibles y evaluables. En consecuencia, para explicar la estabilidad del Gobierno de Extremadura en los dos años transcurridos se precisa una revisión del nivel de cumplimiento de dichas actuaciones. Con esta finalidad, en el cuadro III se distinguen cinco niveles de cumplimiento. La asignación del nivel 0 implica que en este tiempo no se ha acometido ninguna actuación para dar respuesta a los objetivos previstos. El nivel supone la existencia de una fase inicial de discusión o debate de propuestas referidas a la política o políticas objeto de atención.

Cuadro 3
Nivel de cumplimiento de las actuaciones previstas en la Propuesta para la
Rectificación y Giro a la izquierda en Extremadura (agosto 2013)

Nº	Actuaciones previstas en el documento (PRGIE)	Nivel de cumplimiento				
		0	1	2	3	4
1	Cambio de la Ley Electoral		X ³			
2	Plan de Ordenación del Territorio enfocado a la sostenibilidad ambiental de Extremadura (rechazo de la instalación de una refinería y de varias térmicas)			X ⁴		
3	Reforma Fiscal (recuperación del Impuesto de Patrimonio, modulación el Impuesto de Sucesiones y revisión de la contribución rústica de las grandes fincas).					X ⁵
4	Plan de austeridad y reducción drástica de altos cargos y cargos medios				X ⁶	
5	Revisión del Sistema de Financiación Autonómica		X ⁷			

³El 6 de julio de 2012 fue rechazada una propuesta de modificación de la ley electoral de Extremadura presentada en la Asamblea extremeña por IU. El 13 de febrero de 2013, el presidente Monago anunció formalmente el inicio del proceso para acometer la reforma de dicha ley. El 11 de junio de 2013, coincidiendo con el Debate sobre el estado de la Comunidad, Monago afirma de nuevo que propondrá oficialmente la constitución de una mesa de trabajo en comisión para reformar la Ley Electoral de la comunidad extremeña, según ha anunciado el presidente regional.

⁴Rechazo con votos del PP-EX y PSOE-R de una moción presentada por IU-E el día 22 de diciembre de 2011, dirigida a impedir la instalación en Extremadura de cualquier central térmica. En relación a la instalación de la refinería, no se ha destinado crédito público alguno para dicho proyecto, pero no se ha aceptado la devolución de lo ya consignado anteriormente, como exigía IU-E.

⁵ El 16 de septiembre de 2011, el Gobierno de la Nación "recuperó" el Impuesto de Patrimonio. El PP-Ex expresó su deseo de que esto ocurriese así, en contra de la posición del PP a nivel estatal, pero indicó su deseo de que la recaudación y el reparto de los recursos se llevase a cabo por parte del Estado, y no de las comunidades autónomas. En cuanto a la modulación del Impuesto de Sucesiones, se aprobó el Decreto Legislativo 1/2013, de 21 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de tributos cedidos por el Estado.

⁶El primer Gobierno del PP-EU tenía doce altos cargos menos (entre directores generales y secretarios generales) que la que el último ejecutivo socialista, un veintitrés por ciento menos. En la Administración de los populares se nombraron veintinueve directores generales y once secretarios generales, frente a los cuarenta y doce, respectivamente, que tenía la del PSOE-R. En este caso, se tienen en cuenta otro tipo de responsables, como los gerentes o los jefes de servicio. Tampoco el número de consejerías. El gobierno regional del PSOE tenía once consejerías, mientras que el popular tiene siete. No obstante, el Coordinador General de la Presidencia y Relaciones Institucionales, según el DOE (Diario Oficial de Extremadura) de los días 25 de julio y 8 de agosto, este cargo tiene el sueldo de consejero. El recorte final en altos cargos diferirá en dos puestos respecto a lo que había anunciado Monago durante la campaña electoral. Entonces afirmó que reduciría las direcciones generales de cuarenta a veintiocho y las secretarías generales de doce a diez. Finalmente han sido veintinueve y once. El recorte supuso un 23% con respecto a la situación anterior, teniendo en cuenta tan sólo las direcciones generales y secretarías generales.

⁷ El 25 de febrero de 2013, el presidente Monago afirmaba públicamente que deseaba un cambio en el sistema de financiación autonómica vigente. "no se han tenido en tanta consideración" y que deberían ser "más relevantes", toda vez que son "fundamentales" a la hora de prestar servicios en una comunidad con la extremeña. Para Monago, el sistema prima la población sobre el resto de variables, lo que perjudica a comunidades como Extremadura.

6	Plan específico de Empleo Juvenil (18-33 años) y de Empleo Femenino				X ⁸
7	Plan específico de apoyo a las PYMES y autónomos				X ⁹
8	Ley de Renta Básica				X ¹⁰
9	Congelación de los Conciertos Educativos con la Red Concertada. Priorización de la enseñanza pública				X ¹¹
10	Pluralidad y transparencia en los órganos de Gestión de Fundaciones y Entes Públicos				X ¹²
11	Servicios Sociales. Rechazo de privatizaciones, desarrollo de la Ley de Dependencia				X ¹³
12	Revisión del Estatuto del Ex presidente. Cierre de la Oficina del Presidente				X ¹⁴

Fuente: elaboración propia.

⁸Se presupuestan 25 millones de euros a la formación de más de 2.000 jóvenes en programas de FP dual *Menéame*. El Gobierno de Extremadura ha puesto en marcha los programas *@prendizext* y *Aprender haciendo*, ambos dirigidos a jóvenes desempleados que participarán en acciones de formación y empleo en sectores emergentes combinadas con experiencia profesional en empresas.

⁹Firma el 18 de octubre del Plan 3 E. Plan Empleo, Emprendedores y Empresa, con una dotación económica de 1.000 millones de euros. El día 17 de julio de 2013 se produce la aprobación y se inicia la implementación del programa *Mentoring Empresarial* de ayuda a la creación de nuevas pymes en Extremadura. Orden de 25 de junio de 2013 por la que se aprueba la convocatoria, para el ejercicio 2013, de las subvenciones para el fomento del empleo en el ámbito de la economía social (DOE de 11 de julio de 2013).

¹⁰Ley de Renta Básica Extremeña de Inserción. Aprobada por el Pleno de la Asamblea de Extremadura en sesión celebrada el día 9 de mayo de 2013. Ley 3/2013, de 21 de mayo, de renta básica extremeña de inserción.

¹¹Congelación y/o disminución de los conciertos educativos con la red concertada. En 2012 el apoyo a centros de educación infantil gestionados por entidades privadas mantuvo el mismo dinero, mientras que los conciertos educativos desde la Infantil hasta el Bachillerato disminuyeron en la asignación de créditos, pero igual que ocurre en la enseñanza pública. La primera resolución de conciertos educativos del Gobierno de Monago fijo 26 unidades de apoyo menos que el curso anterior lo que puede interpretarse no sólo como una congelación, sino como una disminución del volumen de los mismos.

¹²Se incluyeron en el Presupuesto de 2012 unas ayudas para la integración en situaciones de emergencia social (Aises) con un presupuesto de 1,7 millones, similar al incluido en los presupuestos del ejercicio anterior. Recientemente se aprobó la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura 6 del 11 de 2012.

¹³Revisión a la baja de diversas partidas presupuestarias relacionadas con la dependencia y con los asuntos sociales en general, en consonancia con la reducción general de créditos previstos en los presupuestos. No obstante, se han dado pasos en aras de consolidar la atención a la dependencia. Así, se ha aprobado un protocolo de actuación por parte del Servicio Extremeño de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia (Sepad) y el Servicio Extremeño de Salud (SES) para la coordinación en la atención al colectivo de los dependientes. Revisión a la baja de diversas partidas presupuestarias relacionadas con la dependencia.

¹⁴En sesión plenaria celebrada el día 15 de septiembre de 2011, salió adelante una Propuesta de Impulso presentada por la Agrupación de Diputados IU-Verdes-SIEX y, enmendada por el Grupo Parlamentario Popular para acometer una reforma de la Ley del Estatuto del Ex Presidente. La coalición de izquierdas había solicitado la derogación de la norma. Los populares les convencieron para proceder sólo a su reforma. En último término, esta reforma se incluye en la Resolución de 10 de abril de 2013, de la Secretaría General, por la que se acuerda la apertura del período de información pública en relación con el anteproyecto de Ley por la que se regula el Estatuto de los Cargos Públicos del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

0. Ninguna actuación.
1. Nivel bajo de cumplimiento. Toma en consideración y debate inicial.
2. Nivel medio de cumplimiento. Fase de tramitación.
3. Nivel alto de cumplimiento. Fase de votación/aprobación.
4. Cumplimiento total de las actuaciones y desarrollo/implementación de las mismas.

4. Conclusiones

Por lo común, existe una falsa idea según la cual los gobiernos de coalición son más inestables que los monocolors. De la modalidad de gobierno que aquí nos ha ocupado se puede decir lo mismo¹⁵. Frente a las múltiples incertidumbres que afectarían a un gobierno en minoría, sustentado tan sólo en la abstención de una fuerza política situada en las antípodas ideológicas, el gobierno extremeño ha resultado ser estable. En los dos años transcurridos desde que se constituyera no ha habido ninguna crisis significativa que anticipara su final, aunque sí puntuales desencuentros. La aprobación de los presupuestos para 2012 y para 2013 han sido, sin lugar a dudas, los momentos más tensos¹⁶.

Tanto el PP-EU como IU-E han sostenido en el tiempo una tensión equilibrada que se ha concretado en enfrentamientos puntuales. Los populares, además, han “contentado” a IU-E mediante enfrentamientos con el gobierno central. Recuérdense así, cuestiones tales como el intento de no aplicar el denominado IVA cultural del 21% impuesto por el Gobierno de la Nación, en octubre de 2012; la disputa por la reintroducción del Impuesto de Patrimonio; la negativa a eliminar una paga extra a los funcionarios, o la más reciente –julio de 2013- relativo a la propuesta de bajar el IRPF al 90% de los extremeños, los 430.000 que ganan menos de 24.000 euros. Más allá de la observancia de estos puntos mínimos de IU-E, lo cierto es que algunas decisiones de los populares han cubierto expectativas no previstas inicialmente. Este es el caso de lo ocurrido al abstenerse en la votación relativa a que la Asamblea extremeña se

¹⁵Reniu, J. M. (2010). *Els governs de coalició*, OUC, Barcelona.

¹⁶Un momento menor de tensión entre ambas fuerzas políticas se produjo cuando el presidente del consejo de administración de la televisión extremeña –IU- pidió la dimisión de la directora general ente –PP-, alegando la comisión de graves irregularidades en su gestión y de un intento velado para desmontar la cadena a través de un proceso parecido al seguido en Telemadrid.

posicionase a favor de la continuidad del matrimonio y la adopción homosexual, o su posición favorable, con voto expresamente afirmativo, a las demandas de la cámara extremeña al gobierno central para legislar la dación en pago hipotecaria y reimplantar el impuesto de patrimonio. Por su parte, IU-E también ha mantenido compromiso dotando de estabilidad al Ejecutivo, compaginándolo con ocasionales representaciones de disenso que han suavizado las divisiones internas que han ido apareciendo. Piénsese, por ejemplo, en la enmienda a la totalidad que presentó a los primeros presupuestos del Ejecutivo extremeño, aunque posteriormente se abstuviera en votación final.

Paradójicas para la estabilidad del Ejecutivo resultan, no obstante, las cifras de coincidencia de voto entre los tres partidos representados en la Asamblea de Extremadura. Así, hasta el pleno del pasado 11 de julio, se habían llegado a acuerdos entre los tres grupos en un total de ciento diez ocasiones. IU-E y PP-EU habían votado conjuntamente en veintiséis ocasiones, mientras que IU-E y el PSOE-R lo habían hecho en ochenta y seis ocasiones. Por su parte, diecinueve veces coincidieron los populares y los socialistas.

Pero, sin duda, los datos más importantes para evaluar la estabilidad del Ejecutivo son los relativos al grado de cumplimiento concreto de los doce puntos propuestos por IU-E. La propia coalición determinó en su día la necesidad de una evidencia en su cumplimiento para sostener su posición. Según los datos del cuadro III, el cincuenta por ciento de los puntos propuestos por la coalición de izquierdas se han desarrollado en su totalidad. Otras tres propuestas han tenido un nivel de desarrollo aceptable, encontrándose en el tercer nivel de cumplimiento que supone que la materia se encuentran desarrollándose en la fase de discusión asamblearia o, incluso, en la fase de votación. Por último, una de las exigencias ha alcanzado el segundo nivel de cumplimiento, mientras que dos de ellas sólo han logrado un nivel muy inicial de consecución.

Llegados a este punto, interesa que nos detengamos, aunque sea de forma somera, en los previsibles costes o beneficios que los partidos extremeños pueden tener como consecuencia de sus actitudes en esta legislatura. Cabe distinguir consecuencias de naturaleza electoral y consecuencias de naturaleza intrapartidaria. El único precedente que existe hasta ahora, lo ocurrido en la legislatura 1995-1999, nos sirve como punto de referencia. Allí, entonces, la inestabilidad fue la tónica. El gobierno minoritario de los socialistas les obligó a pactar unos presupuestos con el PP y otros con

IU. Esta última formación pactó a su vez el gobierno de la Asamblea, y como colofón, un grupo de parlamentarios de IU terminó rompiendo la disciplina de su grupo y aliándose a los socialistas. Como consecuencia de todo esto, en las elecciones autonómicas siguientes, los socialistas lograron subir su representación hasta los treinta y cuatro parlamentarios, mientras que IU pasaba de seis a tres. ¿Es previsible que ocurra algo parecido en esta ocasión? Hagamos una primera valoración acudiendo a los resultados de un proceso electoral posterior y a los datos que arroja una encuesta reciente.

La primera oportunidad que se presentó de conocer en qué medida la decisión de IU-E facilitando el gobierno del PP-EU había afectado a sus posibilidades electorales futuras se produjo con ocasión de las elecciones generales del 20 de noviembre. De dichos resultados se desprende que IU-E salió reforzada, mejorando ligeramente los resultados de las elecciones autonómicas y convirtiendo a la federación extremeña en contribuyente neta al 5% promedio que garantiza grupo parlamentario a IU en el Congreso. Recientemente, de un sondeo de Sigma para el Diario *Extremadura Hoy*, 12 de mayo de 2013, se desprende que el reparto de los escaños seguiría favoreciendo a José Antonio Monago, que conservaría la mayoría e incluso podría alcanzar la mayoría absoluta, con 33 escaños. La intención de voto que se refleja en la encuesta es menos favorable para el PSOE, que podría perder más de cuatro puntos de apoyo y entre uno y tres escaños, pasando de los treinta actuales a una horquilla de entre veintisiete y veintinueve. La fuerza más favorecida sería Izquierda Unida, a la que el sondeo de Sigma atribuye tres puntos y dos diputados más de los logrados en los comicios de mayo de 2011, hasta alcanzar los cinco. De esta forma, con IU-E consigue subir en intención de voto pasando del 5,6% al 8,5%, por lo que, llegado el momento, volvería a enfrentarse a la situación de tener que elegir quien gobierna.

La formación del gobierno ha tenido consecuencias desde un primer momento en el seno de los tres partidos representados en la Asamblea de Extremadura. Así, para el caso de IU-E, el 28 de noviembre de 2011 se produjo la primera y más evidente, con la salida de ocho de los diecisiete miembros de la formación, manifestando su rechazo al “pacto” con el PP. Unos meses más tarde, el 12 de mayo de 2012 se constituyó la corriente “La mayoría” formada por buena parte de los representantes locales que habían mostrado públicamente su disconformidad con la actuación política de la coalición.

En el PP-EU, las consecuencias han sido menores, en tanto que principales beneficiarios. Tan sólo habría que mencionar los ya citados enfrentamientos con el gobierno de la nación a raíz de las posiciones adoptadas por el ejecutivo extremeño en relación a determinadas políticas (IVA cultural, Impuesto de Patrimonio, etc.).

Por último, también ha habido repercusiones en el PSOE-R a resultas de su paso a la oposición y de su difícil proceder en un escenario no previsto con anterioridad. La principal ha sido la reciente ruptura del acuerdo con los regionalistas PREX-CREX (31 de agosto de 2013), con quienes el PSOE mantenía una coalición desde hacía diez años. Estos últimos han esgrimido la abstención de los socialistas en lo relativo a la rebaja del umbral electoral como uno de los principales detonantes de la ruptura.