

LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN EN LAS ISLAS BALEARES (1978-2011)

Jordi Calvet Crespo

Universitat de Barcelona

Resumen:

Esta ponencia analiza las coaliciones en el gobierno de las Islas Baleares (1978-2011). Siguiendo el enfoque multidimensional de Pridham, toma en consideración distintas variables para explicar la formación de las coaliciones. Primero, el contexto histórico y político de la región. Segundo, las negociaciones y acuerdos para formar gobierno. Tercero, la morfología y el reparto de poder entre los partidos de la coalición. Cuarto, los efectos en el rendimiento electoral y gubernamental. Quinto, los motivos de finalización de las coaliciones. Las Islas Baleares son una región de fuerte presencia conservadora (20 años de gobiernos conservadores frente a 8 de progresistas) y con partidos propios (conservadores y progresistas). El sistema de partidos está actualmente muy poco fragmentado en la derecha (sólo 2 partidos), pero en la izquierda presenta una fragmentación considerable (entre 4 y 5 partidos). Por ello, los gobiernos conservadores han sido o bien monocolors (PP, por 8 años) o bien de coalición (por 12 años). Los gobiernos progresistas han sido, forzosamente, de coalición (por 8 años). Desde un punto de vista cronológico, los primeros gobiernos fueron de coalición entre los partidos de derechas (1983-1995). A partir de 1995, una vez que los conservadores quedaron reducidos a 2 formaciones políticas, se han alternado ejecutivos monocolors mayoritarios del PP y ejecutivos de coalición mayoritaria entre las demás formaciones (todos los partidos progresistas con el otro partido conservador). El sistema de partidos se define por una competencia entre dos bloques, entre el PP y los demás partidos, que volverá a ser clave en las elecciones legislativas de 2011.

Datos de contacto:

Dept. De Dret Constitucional i Ciència Política
Facultat de Dret
Universitat de Barcelona
Av. Diagonal 684
08034 Barcelona
Tel. 93 403 48 34
Tel. 93 402 44 08
Fax 93 402 44 09
jordicalvet@ub.edu

Versión 1 (29/07/2011)

Índice

I Contexto histórico, político e institucional de las Islas Baleares

II La formación de los gobiernos: negociaciones y acuerdos

III Características de los gobiernos

IV La finalización de los gobiernos

V Conclusiones

I Contexto histórico, político e institucional de las Islas Baleares

El régimen parlamentario

Las instituciones de gobierno de las Islas Baleares se rigen por un sistema parlamentario, como las demás comunidades autónomas. El Estatuto de Autonomía de 1983 definió un régimen parlamentario común a las regiones del artículo 143, sin peculiaridades remarcables en lo que respecta a la conformación de mayorías de gobierno. La reforma estatutaria de 2007 introdujo la posibilidad de que el presidente de gobierno disuelva el parlamento de forma anticipada, de modo que las relaciones entre Parlamento y Gobierno están reguladas como en las regiones del artículo 151. Sin embargo, todavía no se ha usado ésa posibilidad, de forma que las elecciones de 2011 se han celebrado siguiendo el calendario común a las otras regiones del artículo 143.

La mayoría absoluta es la mayoría parlamentaria necesaria para gobernar con comodidad, sin tener que negociar las políticas y leyes. Con esta mayoría se inviste al Presidente de las Islas Baleares en primera vuelta y se concreta el edificio institucional: elección del Presidente del Parlamento, aprobación y reforma del reglamento parlamentario, de las leyes sobre el Gobierno y sobre el Presidente (modo de elección y atribuciones), de las leyes electorales. E incluso, con esta mayoría se aprueba la reforma estatutaria (junto con la mayoría del Congreso de los Diputados).

Sin embargo, según el Estatuto de 1983, para algunas cuestiones era necesaria una mayoría (simple o absoluta) que supusiera, a la vez, la misma mayoría entre los diputados de dos islas, como mínimo, por separado. Se trataba de los presupuestos y Consejos Insulares (mayoría simple), por un lado, y de la reforma del Estatuto (mayoría absoluta), por el otro. Este requisito tenía la intención de evitar que la mayoría estipulada reflejara una mayoría en la isla más poblada y con más representantes (Mallorca), pero no en las demás. En efecto, los diputados mallorquines representaban el 55,6% de los diputados en la primera legislatura (30 de un total de 54), y el 55,9% en las demás (33 de un total de 59). La posibilidad de aprobar los presupuestos, leyes sobre los Consejos Insulares e, incluso, reformar el Estatuto sin contar con mayorías en las islas menores (Ibiza, Menorca) era factible.

La reforma del Estatuto de 2007 eliminó la condición de obtener mayorías en dos islas, como mínimo, para los temas indicados. Pero, por otro lado, esta reforma introdujo mayorías cualificadas para alguno de estos temas (como la reforma estatutaria) y otros de gran sensibilidad, que requieren un grado de consenso apreciable. Así, las leyes sobre el sistema electoral del Parlamento Balear y la reforma del Estatuto requieren la aprobación de 2/3 de los diputados (es decir, 40 diputados). Baste recordar que la composición de los Consejos Insulares depende de la composición del Parlamento

Balear. Es decir, los miembros de los Consejos insulares son diputados del Parlamento elegidos en la circunscripción insular correspondiente, salvo contadas excepciones. Además, la reforma estatutaria estableció la creación de nuevas instituciones, para cuya composición es necesaria una elección parlamentaria por una mayoría cualificada de 3/5 partes (es decir, 36 diputados): Síndic de Greuges, síndicos de la Sindicatura de Comptes, Consejo Consultivo¹, Consejo Audiovisual, candidatos a magistrados del TSJIB.

Relaciones entre Parlamento y Gobierno

Por lo que respecta a las relaciones entre Parlamento y Gobierno, el régimen parlamentario de las Islas Baleares está configurado a imitación del régimen de las instituciones centrales (Cortes Generales y Gobierno central). Es decir, está configurado para permitir la duración máxima posible del Gobierno, para que puedan establecerse gobiernos fuertes, duraderos, incluso en caso de división parlamentaria. Así es, especialmente porque la moción de censura es constructiva, la cual protege a gobiernos de minoría enfrentados a una oposición dividida, que no pueda sumar sus votos para investir otro presidente. Además, la cuestión de confianza necesita la mayoría simple para ser aprobada, mientras la investidura requiere la mayoría absoluta en primera vuelta y la simple en segunda vuelta. A diferencia de la Constitución, el Estatuto de 1983 no contemplaba que el presidente de las Islas Baleares pudiera disolver de forma anticipada al Parlamento y convocar elecciones. Sin embargo, la reforma de 2007 sí ha introducido esta posibilidad, aunque no aclara si, tras las elecciones, se inicia un nuevo mandato de 4 años, o bien un mandato que finalizará en la fecha que debiera concluir el anterior.

Por lo que se refiere a la configuración jurídica, por tanto, el Gobierno domina sobre el Parlamento, pues tiene recursos para aprobar leyes y desarrollar políticas. En caso de pérdida de confianza, el Parlamento sólo puede hacer caer al Gobierno si los mismos diputados (por mayoría absoluta) suman sus votos a favor de un nuevo candidato.

La mejor forma de medir el poder relativo del legislativo y del ejecutivo es la duración del gobierno (Lijphart). Podemos adelantar que los gobiernos de las baleares han dominado sobre el Parlamento, pues han tenido una duración equivalente al mandato parlamentario, la máxima posible. Sin embargo, existen dos excepciones, debidas a crisis internas en el gobierno, por causa de la corrupción política, lo que indujo a que el presidente presentara la dimisión y que las facciones del partido del gobierno (PP) recomponieran el equilibrio de poderes.

El sistema electoral

El sistema electoral favorece la formación de gobiernos de coalición, pues es un sistema proporcional, aunque sesgado en favor de las circunscripciones más pequeñas (Menorca y las islas pitiusas), en detrimento de la mayor (Mallorca). Las normas electorales están contenidas en el Estatuto de Autonomía, la ley electoral y la LOREG. El sistema electoral se diseñó cuando se elaboró el Estatuto de Autonomía de 1983, mientras que la

¹ En el caso del Consejo Consultivo, el Parlamento elige al 40% de los miembros (es decir, 4). El resto es elegido por el Gobierno.

ley electoral (Ley 8/1986) lo ratificó, sin modificaciones relevantes. Asimismo, dicha ley fue reformada en 1995, con un cambio menor (el cual retomaba una opción del proyecto de estatuto de 1983, finalmente desestimada). Desde el punto de vista formal, el sistema electoral sigue el del Congreso de los Diputados, pero con la diferencia (formal y material) de que las circunscripciones tienen un tamaño medio o grande, como ocurre con casi todas las regiones y nacionalidades. De esta forma, el sistema electoral fue diseñado para obtener un resultado proporcional, mientras el del Congreso fue diseñado para obtener un resultado mayoritario. Además, en el caso de las Baleares, junto con las Canarias, existe otra diferencia: las islas son las circunscripciones, no las provincias. Pues la insularidad, innegable, está en la base de la organización institucional de ambas regiones insulares.

El sistema electoral establece pues que las islas son las circunscripciones, con una media de 14,75 escaños (y 13,5 escaños para las primeras elecciones) para cada una de ellas. El reparto de escaños se efectúa entre las candidaturas que superen el mínimo del 5% del voto válido de cada isla (mínimo que fue del 3% entre 1983 y 1994), según la fórmula d'Hondt. Los redactores del Estatuto discutieron sobre la magnitud de las circunscripciones y, en menor medida, el mínimo legal de votos, pues el resto de elementos no fueron objeto de disputa. Finalmente, se pactó una distribución de escaños favorable a las islas menores (Menorca e Ibiza), las cuales sumaron el 42,6% de los escaños (mientras su población sumaba el 17%). En cambio, en Mallorca se decidirían el 55,6% de los escaños (con una población equivalente al 82,4% del total de las islas). En Formentera, con sólo el 0,6% de la población balear, se decidiría un escaño (por mayoría, pues). Por otro lado, el mínimo de votos válidos se estableció en el 3% de cada isla, descartándose el 5% que figuraba en el proyecto de Estatuto. Tras las primeras elecciones, el Parlamento discutió y aprobó la ley electoral, con la cual confirmó el pacto estatutario. Las magnitudes aumentaron levemente, para establecer un número impar de escaños en cada consejo insular. Así, el total de escaños pasó de 54 a 59, pero apenas cambió la distribución de escaños entre las islas. Ibiza y Menorca siguieron con una magnitud favorable, en detrimento de Mallorca. Finalmente, en 1995 se reformó la ley electoral para aumentar el mínimo de votos válidos del 3% al 5% en cada isla, y dificultar el acceso de las candidaturas con menos apoyos al Parlamento. De hecho, este mínimo se modificó para afectar a los resultados en Mallorca, pues en las otras islas el umbral efectivo se situaba alrededor del 6% (resultado de sus magnitudes, no del mínimo legal).

Las características del sistema electoral, junto con la implantación del voto de cada candidatura, han generado unos resultados proporcionales. En términos comparativos, las Islas Baleares establecieron uno de los sistemas más proporcionales de todas las regiones y nacionalidades. En los años de elaboración y discusión de los estatutos de autonomía, sólo el País Vasco estableció un sistema con resultados más proporcionales. Después, una vez creadas las instituciones de autogobierno, el sistema de partidos cambió, así como la implantación de las candidaturas en las islas. Con ello, la proporcionalidad disminuyó, pues el voto se concentró en menos partidos, en detrimento de los minoritarios, los cuales estuvieron infrarrepresentados.

LOS GOBIERNOS

Los gobiernos de las Islas Baleares destacan por ser mayoritarios, monocolors, estables y conservadores. Como es bien conocido, al apoyo a las formaciones conservadoras es una característica básica de las Islas Baleares, las cuales han obtenido la mayoría de votos en las convocatorias al Congreso de los Diputados y al Parlamento Balear, salvo contadas excepciones. Desde un punto de vista temporal, se distinguen dos períodos. El primero ocupa las tres primeras legislaturas (1983-1995), dirigidas por el mismo presidente (Cañellas), en las cuales las formaciones conservadoras recomponen sus organizaciones y estrategias tras la caída de la UCD al finalizar la etapa pre-autonómica (1978-1983). Las distintas formaciones conservadoras suman sus escaños para gobernar, con distintas formas de componer la mayoría parlamentaria. Por lo general, se presentan en la misma lista electoral. A la cabeza se sitúa AP, partido que conseguirá absorber a las demás formaciones en una sola (PP), excepto a UM. El segundo período abarca las tres últimas legislaturas (1995-2011), caracterizadas por la alternanza en el gobierno entre el PP, por un lado, y el bloque de centro-izquierda. Éste sólo puede desbancar al PP si establece una coalición que también incluya a UM, el partido de centro. En la actualidad, tras las elecciones de 2011, UM ha desaparecido. Así pues, el espacio de centro no cuenta con un partido propio, sino que parece que el PP se ha echo con él. Si la situación no cambiase, la posibilidad de alternanza en la mayoría de gobierno sería muy reducida.

Etapas de gobierno (1983-2011)

| Gobierno | Legislatura | duración | Partidos |
|------------------|-------------|----------|--------------------------------------------|
| Centro-derecha | I-III | 4380 | (AP, PDP, UL)+UM (AP, PL)+UM (PP,UM) |
| Derecha | IV | 1460 | PP |
| Centro-izquierda | V | 1460 | PSOE, UM, PSM, EU |
| Derecha | VI | 1460 | PP |
| Centro-izquierda | VII | 1460 | PSOE, UM, BLOC |
| Derecha | VIII | | PP |

En la primera etapa se suceden cuatro gobiernos distintos, en términos estrictos. El primero, Cañellas I, duró toda la primera legislatura (1983-1987). Estuvo formado por AP, PDP y UL, partidos que se presentaron en una misma lista electoral. A pesar de gobernar en minoría con el 31% de los escaños, obtuvieron el apoyo parlamentario de UM. ¿Puede entonces calificarse de gobierno minoritario formal? Hasta cierto punto, pues en algunas decisiones el partido regionalista votó con la oposición. Es decir, mantuvo una posición ambigua, que le permitiera mantener su posición y su capacidad de negociación. Por ejemplo, votó un tema tan sensible e importante como la ley electoral con la oposición. De hecho, el proyecto electoral del gobierno fue rechazado, mientras el de la oposición salió adelante. Por ello, el Presidente presentó una moción de confianza, que fue votada por los partidos del gobierno y también UM. De esta forma, el presidente forzó a UM a establecer una posición clara e inequívoca. (¿cuándo de presentó y votó la cuestión?). Por otro lado, sin embargo, UM votó a favor de los

presupuestos, un apoyo imprescindible para que los partidos del gobierno alcanzasen la mayoría estipulada por el Estatuto (mayoría de diputados que, a su vez, representarían la mayoría de las islas).

El segundo gobierno duró toda la segunda legislatura (1987-1991). Estuvo formado por una coalición minoritaria entre AP, PL (partidos que se presentaron en una misma lista electoral) y UM, la cual obtuvo el 49% de los escaños. La llave de la mayoría estaba en manos del CDS, quien podría haberse decantado por los partidos de centro-izquierda, con los cuales sumaba el 51% de los escaños. Pero, siguiendo las consignas de los dirigentes nacionales del CDS, en Madrid, se abstuvieron en la investidura de Cañellas y negociaron el apoyo parlamentario, a cambio del senador *autonómico* y la vicepresidencia segunda del Parlamento. Al poco de haberse negociado la distribución de los cargos institucionales, un diputado del CDS abandonó el partido y pasó al Grupo Mixto. Carlos Ricci, éste era su nombre, ofreció su apoyo al Gobierno y desbancó a su antiguo partido. Cañellas pudo gobernar sin altibajos, excepto en contadas ocasiones (por ejemplo, en alguna enmienda a la Ley de Espacios Naturales, pues Ricci votó con la oposición). Por tanto, el gobierno de Cañellas fue un gobierno minoritario formal.

En la tercera legislatura (1991-1995) hubo dos gobiernos, Cañellas III y Cañellas IV, los dos formados por PP y UM, partidos que se habían presentado en la misma lista electoral. La diferencia entre ellos estuvo en los escaños: si el gobierno de Cañellas III tuvo mayoría absoluta (53%), Cañellas IV minoría (49%). La causa radicaba en la crisis interna de UM, que provenía de la legislatura anterior, en la cual dimitió el fundador y presidente del partido. De hecho, la coalición electoral con el PP salvó *in extremis* al partido mallorquín de la desaparición inminente, aunque es verdad que estaba viviendo un proceso de absorción por el PP. Por este motivo, tras un congreso de UM celebrado en 1992, la nueva dirección se desmarcó de su socio de gobierno. Dentro de UM existía una división porque un sector entendía que se había llegado demasiado lejos en las concesiones al PP, mientras otro sector defendía el pacto de gobierno. Las tensiones entre los dos socios de gobierno estallaron. En junio 1993 el presidente Cañellas cesó como consejera a la presidenta de UM, y nombró a otro cargo del partido mallorquín. En abril de 1994, a un año de las elecciones, UM rompió el pacto de gobierno, para desmarcarse de su socio, en apariencia. Pero, dos de sus diputados siguieron apoyando a Cañellas, el cual obtuvo la mayoría parlamentaria gracias al voto de un diputado tráfuga del PSOE. Por tanto, la situación de minoría se salvó otra vez por el apoyo de diputados que rompen la disciplina de grupo y abandonan a su partido.

| Gobierno | Legislatura | Escaños | % escaños | coalición | Partidos |
|--------------|-------------|---------|-----------|-----------|----------------|
| Cañellas I | I | Minoría | 31 | Monocolor | (AP, PDP, UL) |
| Cañellas II | II | Minoría | 49 | Coalición | (AP, PL) + UM |
| Cañellas III | III | Mayoría | 53 | Monocolor | (PP, UM) |
| Cañellas IV | III | Minoría | 49 | Monocolor | (PP, UM?) |
| Cañellas V | IV | Mayoría | 53 | Monocolor | PP |
| Soler | IV | Mayoría | 53 | Monocolor | PP |
| Matas I | IV | Mayoría | 53 | Monocolor | PP |
| Antich I | V | minoría | 47 | Coalición | PSOE, PSM, EU |
| Matas II | VI | Mayoría | 51 | Monocolor | PP |
| Antich II | VII | Mayoría | 51 | Coalición | PSOE, UM, BLOC |

| | | | | | |
|------------|------|---------|----|-----------|------------|
| Antich III | VII | minoría | 46 | Coalición | PSOE, BLOC |
| Bauzá | VIII | Mayoría | 59 | Monocolor | PP |

En la cuarta legislatura (1995-1999), el PP obtuvo la mayoría absoluta, sin necesidad del apoyo de UM o de diputados trásfugas. Sin embargo, en esta legislatura el partido pasa por un momento crítico, pues Gabriel Cañellas dimitió presionado por la dirección nacional del partido. Cañellas estaba imputado por corrupción (en el caso del Túnel de Sóller), en un momento en que el PP estaba muy cerca de llegar al gobierno de España. Todo parece indicar que José María Aznar le obligó a presentar la dimisión. Merece la pena señalar que el TSJIB cerró el caso declarando probadas las acusaciones de prevaricación y cohecho, pero los acusados fueron absueltos por la prescripción del delito (sentencia de 1997). Cañellas fue sustituido por Soler, antiguo consejero en la primera legislatura (1983-1987), quien sólo estuvo 11 meses en el gobierno. La dimisión de Cañellas y el ascenso del PP al gobierno central (1996), provocaron la recomposición de los equilibrios entre las familias o sectores del PP balear. Soler no pudo reformar el gobierno según sus criterios y tuvo que dimitir. En su lugar se invistió a Matas, quien había sido consejero de Economía con Cañellas en 1995. Matas pertenece a una generación distinta, más joven, que sustituyó al equipo de Cañellas. Representa el cambio del equipo dirigente en el PP balear.

| Gobierno | Días | Fin | % legislatura | Partidos |
|--------------|------|---------------------|---------------|---------------|
| Cañellas I | 1460 | Elecciones | 100 | (AP, PDP, UL) |
| Cañellas II | 1460 | Elecciones | 100 | (AP, PL) + UM |
| Cañellas III | 1095 | Cambio escaños | 75 | (PP, UM) |
| Cañellas IV | 365 | Elecciones | 25 | (PP, UM) |
| Cañellas V | 28 | Dimisión presidente | 2 | PP |
| Soler | 321 | Dimisión presidente | 21 | PP |
| Matas I | 1134 | Elecciones | 77 | PP |
| Antich I | 1460 | Elecciones | 100 | PSOE, PSM, EU |
| Matas II | 1460 | Elecciones | 100 | PP |
| Antich II | 1277 | Cambio escaños | 88 | PSOE,UM,BLOC |
| Antich III | 183 | elecciones | 12 | PSOE, BLOC |

En la quinta legislatura (1999-2003) se produjo la alternancia en el Gobierno. Los partidos de centro-izquierda concertaron una estrategia electoral para desbancar al PP de las instituciones (municipios, consejos insulares y gobierno). Como resultado, por vez primera y única, estos partidos junto con UM obtuvieron la mayoría en los tres consejos insulares y el Parlamento. El acuerdo se denominó *pacto de progreso*, por el cual los partidos de centro-izquierda ocuparon los cargos en el Gobierno, apoyado también por los votos de los diputados de UM. Este partido presidió el Consejo Insular de Mallorca, en contrapartida. Por tanto, fue un gobierno de minoría formal, que contó con el apoyo parlamentario de UM, el partido clave de la gobernabilidad entre 1983 y 2007. Hay que añadir que fue una legislatura tensa y polémica por algunas de las medidas que se implantaron (especialmente la llamada ecotasa), a la vez que la acción de gobierno estuvo condicionada en exceso por las diferencias entre los socios de la mayoría de gobierno.

En la sexta legislatura (2003-2007) el PP volvió a gobernar las Islas, tras obtener la mayoría absoluta parlamentaria. El presidente fue otra vez Matas, quien consolidó el equipo de consejeros que habían estado a su lado en la fase anterior (1996-1999). A pesar de la mayoría absoluta, otra vez fue necesario pactar con UM una mayoría en el Consejo Insular de Mallorca y así obtener la mayoría cualificada en el Parlamento para aprobar los presupuestos.

En la séptima legislatura (2007-2011) la situación política y electoral volvió a los años del *pacto de progreso* (1999-2003). Otra vez, los partidos de centro-izquierda e izquierda concertaron una estrategia electoral, que dio buenos resultados. Junto con UM, obtuvieron la mayoría en dos consejos insulares (Mallorca y Menorca), además de la mayoría parlamentaria. Esta vez, se formó un gobierno mayoritario, pues UM estuvo al cargo de algunas consejerías, al lado del PSOE, PSM y EU. El gobierno tuvo que lidiar con la poca cohesión de los socios, pero especialmente con las imputaciones judiciales de los cargos de UM (entre ellos, el consejero de turismo y un diputado). La situación resultó insostenible y el gobierno finalizó después de que los consejeros de UM renunciaran a sus cargos. Los últimos seis meses de la legislatura, Antich gobernó con el apoyo del PSOE, PSM y EU, en una etapa en la cual no se presentaron propuestas políticas de calado, pues se estaba a la espera de la convocatoria de las elecciones. En cierto modo, fue un gobierno minoritario de gestión, que se encontraba en la fase final de la legislatura, mientras la delicada situación de UM no permitía contar con apoyos fuertes.

Finalmente, tras las elecciones de 2011, el PP ha vuelto a obtener la mayoría absoluta y ha formado un gobierno monocolor. La situación política le augura una gran estabilidad, especialmente por la desaparición de UM y la debilidad de la oposición (PSOE y PSM, especialmente).