

LOS GOBIERNOS DE MINORÍA EN LAS ISLAS BALEARES (1983-2011)

Jordi Calvet Crespo

Universitat de Barcelona (UB)

jordicalvet@ub.edu

Dept. de Dret Constitucional

Facultat de Dret

Av. Diagonal 684

08034 Barcelona

Resumen

Esta ponencia analiza qué factores explican la formación, desarrollo y finalización de los gobiernos de minoría (formal) de las Islas Baleares. Los resultados muestran que algunos son factores que las teorías de la elección racional aplican para las coaliciones mínimas ganadoras (como la expectativa de obtener ganancias electorales futuras), otros son de tipo institucional (como el gobierno local, que ofrece también cargos, políticas y votos), así como existen también factores de oportunismo individual, como el transfuguismo. La ponencia constata que los partidos de apoyo son todos pequeños, con una base social y electoral en proceso de ser consolidada (UM, CDS), o bien con una base tan exigua que no permite negociar cargos de consejero (Els Verds, COP, ERC). Además, existen los casos de transfuguismo, que sirven a los intereses particulares de algunos individuos.

Introducción

Las Islas Baleares han conocido un número apreciable de gobiernos de minoría, todos ellos formales. Entre 1983 y 2011 han existido 11 gobiernos, de los cuales 6 han sido minoritarios formales, que suman poco más de 4 legislaturas (17 años) de un total de 7 legislaturas (28 años). Esta ponencia pretende explorar las razones que los explican. En primer lugar, el factor temporal, por el cual los partidos de apoyo prefieren no entrar en el gobierno a corto plazo y obtener así una ventaja electoral (futura) que les permita negociar en mejores condiciones la formación de futuros gobiernos. En segundo lugar, el factor del gobierno insular (local), que ofrece a los partidos de apoyo cargos y políticas para satisfacer sus preferencias. En tercer lugar, el factor del transfuguismo, que expresa comportamientos oportunistas, personalistas, combinados con imputaciones judiciales por corrupción. En suma, el caso de las baleares confirma algunos de los factores principales desarrollados por la teoría de la elección racional, combinados con factores institucionales, junto con factores más prosaicos, como el transfuguismo.

La ponencia se divide en dos partes. En la primera se repasan de modo sucinto los factores que las teorías han destacado para explicar los gobiernos de minoría. En la segunda se describen los gobiernos minoritarios, en orden cronológico, de los cuales se detallan el proceso de formación, de desarrollo (especialmente el programa legislativo) y la finalización.

1. El marco teórico

La formación de los gobiernos de coalición es un objeto especialmente tratado por las teorías formales de las coaliciones, que se basan en supuestos mayoritarios (Lijphart, 2000: 96-101). A saber, que en una situación en la cual ningún partido obtenga la mayoría absoluta de escaños, se formará un tipo u otro de coalición de gobierno ganadora (cuyos partidos sumarán la mayoría absoluta) y mínima (la exclusión de alguno de los partidos supondría dejar de controlar esta mayoría absoluta). Bajo este supuesto, existen cinco tipos de coaliciones ganadoras mínimas (Riker, 1962: 32-46): de tamaño mínimo, con el menor número de partidos (Leiserson, 1970: 90), de distancia mínima, conectada (Axelrod, 1970: 165-187) y viable (es decir, que contenga el partido *núcleo*). Sin embargo, estas teorías no predicen la formación de gobiernos de minoría ni sobredimensionados, los cuales suman más tiempo en el gobierno (61%) que las coaliciones ganadoras mínimas (39%) (datos de 32 democracias del período 1945-1996, sin contar con los

gobiernos de mayoría de un partido) (Lijphart, 2000: 103).

¿Cómo pueden explicarse los gobiernos de minoría y sobredimensionados? El tipo de incentivos racionales de las teorías formales no sirven, por su rigidez. Sin embargo, pueden explicarse con el mismo tipo de incentivos, pero considerados de forma más laxas o bien con incentivos de otro tipo, como los institucionales. Primero, la perspectiva temporal, por la cual un partido puede no formar parte del gobierno en el corto plazo, sino a medio o largo plazo. Así, algunos partidos, también orientados a obtener cargos en el gobierno (como suponen las teorías racionales), pueden preferir mantenerse fuera del gobierno con la expectativa de una ventaja electoral futura (Strom, 1990: 44-47). Por tanto, se formará un gobierno de minoría. Segundo, el *efecto de la información* (Riker, 1962: 88), por el cual la incertidumbre sobre la lealtad de los partidos candidatos a formar una coalición implicaría que entrasen en el gobierno más partidos que los mínimos necesarios. Sería una forma de obtener un seguro contra posibles deserciones y deslealtades en la acción de gobierno y legislativa, porque si un partido dejase el gobierno los demás todavía sumarían la mayoría absoluta. Por tanto, se formará un gobierno sobredimensionado. Un tercer incentivo son las preferencias de los partidos sobre las políticas públicas, por las cuales los partidos prefieren ser el partido central de la coalición, lo que puede sobredimensionar las coaliciones. Cuarto, las amenazas internas o externas a la democracia (una guerra, por ejemplo) también llevan a formar coaliciones sobredimensionadas, que incluyen a todos los partidos unidos para defender el régimen. Quinto, las reglas institucionales de formación del gobierno (investidura) y de finalización (censura) (Strom, Budge, Laver, 1994). Las democracias sin voto de investidura incentivan los gobiernos de minoría, mientras que la exigencia de un voto por la mayoría absoluta incentiva las coaliciones ganadoras. De forma particular, la moción de censura constructiva puede incentivar los gobiernos ganadores (la censura implica en un solo acto la investidura de un nuevo gobierno, por mayoría absoluta) pero también puede mantener en el cargo a un gobierno minoritario si la oposición está demasiado dividida para formar un gobierno alternativo. Por lo que respecta a la cuestión de confianza, puede mantener en el cargo a un gobierno minoritario, siempre que esté previsto que el gobierno pueda presentar proyectos de ley como cuestiones de confianza, los cuales son automáticamente adoptados si son aprobados por el parlamento. Así, si la mayoría votase en contra del proyecto, el gobierno finalizaría su mandato. Sexto, la fuerza de las comisiones parlamentarias es el incentivo institucional más importante que favorece los gobiernos minoritarios, por cuanto permite influir en las políticas desde el parlamento (Strom, 1990: 70-72). A más fuerza de la comisión, mayor influencia en la tramitación legislativa general y también en los detalles de cada ley. Séptimo, las normas que requieren mayorías cualificadas (reforma constitucional, legislación sobre aspectos de

relevancia, etc.), incentivan los gobiernos sobredimensionados.

Los gabinetes de minoría pueden ser de dos tipos, genuinos (materiales) o disfrazados (formales). Los primeros se ven obligados a negociar continuamente con uno o más partidos para permanecer en el cargo y para obtener apoyo a los proyectos legislativos. En este aspecto, se asemejan a las coaliciones sobredimensionadas. Los segundos reciben un compromiso de apoyo de uno o más partidos en el parlamento, los cuales no disponen de carteras ministeriales (Strom, 1997: 56). En este aspecto, se asemejan a las coaliciones mayoritarias. Los datos permiten concluir que el 89% de los gobiernos de minoría han sido genuinos, materiales (Strom, 1990: 95). Debe tenerse en cuenta que los partidos de apoyo mantienen un compromiso menos sólido que los partidos que gobiernan, a la vez que resulta difícil determinar si un partido reúne las condiciones necesarias para ser partido de apoyo (Lijphart, 2000: 107). Por ello, los gobiernos de minoría se asemejan a los sobredimensionados, excepto los formales.

Finalmente, debe indicarse que existe una relación extremadamente fuerte entre los sistemas de partido y el tipo de gobierno. Así, a medida que aumenta la fragmentación parlamentaria, disminuye la presencia de gobiernos mayoritarios monocolors, mientras aumenta la de gobiernos (más) consensuales (coaliciones ganadoras, gobiernos minoritarios y coaliciones sobredimensionadas) (Lijphart, 2000: 114).

2. Los gobiernos minoritarios

La primera etapa de gobiernos conservadores (1983-1995) se caracteriza por contar con 4 gobiernos, de los cuales 3 son de minoría (Cañellas I, Cañellas II, Cañellas IV) y uno de mayoría (Cañellas III). La formación de los gobiernos depende de las relaciones entre los partidos conservadores, en una etapa de recomposición tras el derrumbe de UCD, el partido que dirige la etapa pre-autonómica (1978-1983), al frente de las instituciones pre-autonómicas (consejos insulares y consejo interinsular). En esta etapa inicial AP/PP es el partido con más votos y diputados, pero el espacio conservador está competido con UM-PDL y CDS. De hecho, el espacio conservador evoluciona hacia una menor fragmentación y una concentración de los votos y escaños en el PP. Así, a partir de 1995 se inicia una nueva etapa, caracterizada por la alternancia de gobiernos monocolors del PP (1995-1999; 2003-2007) con gobiernos progresistas de minoría con apoyo de UM y otros pequeños partidos (1999-2003; 2007-2011). La formación de los gobiernos

depende de las relaciones entre los partidos de izquierda, con una fragmentación más elevada que la derecha y más dificultades de obtener consenso y aplicar las políticas.

2.1 El gobierno de Cañellas I (1983-1987)

La formación del gobierno

En el gobierno de Cañellas I (1983-1987), que se corresponde con la Iª Legislatura del Parlamento, se presentan distintas listas conservadoras: la coalición electoral AP-PDP-UL, la coalición electoral UM-PDL (en Mallorca), PDL (en Ibiza) y una candidatura independiente (CIM, en Menorca). Estas candidaturas forman dos grupos parlamentarios: popular (AP-PDP-UL) y regionalista de las islas (UM, PDL, CIM). Los grupos están dirigidos, de forma respectiva, por AP y UM. Tras las elecciones, se forma un gobierno de minoría formal, con miembros de AP-PDP-UL y el apoyo del grupo de UM. Bien es verdad que UM podría haber formado gobierno o apoyado a una coalición de todos los demás partidos, pues tiene la llave de la gobernabilidad. Sin embargo, su conducta se puede explicar por afinidades ideológicas (los demás partidos son progresistas) y personales (proviene de UCD, como también una parte de diputados de AP-PDP-UL). También se puede explicar por las presiones de los sectores empresariales, pues el pacto de gobernabilidad se discute y cierra en Madrid entre los líderes de AP (Cañellas) y de UM (Albertí), actuando el banquero Carlos March Delgado como mediador (Marimon; Serra, 2012: 336). El pacto supone el reparto de áreas e instituciones de gobierno, de forma que UM apoya al gobierno de Cañellas mientras que AP-PDP-UL y UM gobiernan en coalición en el Consell de Mallorca, siendo presidente del mismo Albertí.

El desarrollo del gobierno

El gobierno de Cañellas I transcurre con tensiones entre AP-PDP-UL y UM-PDL, que se concretan en una cuestión de confianza (noviembre de 1984) y en las discrepancias en los proyectos de ley electoral y ley de normalización lingüística, especialmente (Marimon; Serra, 2012: 336). En otoño de 1984, una serie de escándalos económicos afectan al Gobierno, por lo que UM denuncia los acuerdos de gobernabilidad y pone los cargos institucionales que ocupa a disposición de AP-PDP-UL (19 de noviembre de 1984). Pocos días después, los líderes de AP (Cañellas) y UM (Albertí) acuerdan ratificar los acuerdos, en una reunión celebrada en Madrid. La cuestión de confianza se presenta el día 29 de noviembre y es aprobada con los votos de los grupos Popular y Regionalista.

De esta forma, se imponen los intereses del sector más conservador de UM, ya que el sector más liberal (liderado por Albertí) prefiere retirar el apoyo a Cañellas.

En 1985 y 1986, el Parlament tramita dos proyectos de ley de gran importancia: de normalización lingüística y electoral. El primero inicia sus trámites en 1985 y recibe de UM 56 enmiendas. Las discrepancias con el Gobierno son de tal magnitud que UM acuerda romper el acuerdo de gobernabilidad (25 de octubre de 1985). Al día siguiente, el PSOE propone a UM y PSM formar un gobierno de coalición. Otra vez el sector más conservador de UM impone sus intereses, tras una reunión entre el senador ibicenco de AP (Abel Matutes) y el senador de UM (Lafuente), también en Madrid, por la que se ratifica el pacto de gobernabilidad. De modo formal, UM lo ratifica el 7 de noviembre de 1985. Finalmente, la Ley 3/1986 es aprobada y publicada (abril de 1986).

Cuando finaliza la negociación sobre la norma lingüística, empieza el trámite del proyecto de ley electoral (el 16 de marzo del 1986), al cual el PSOE presenta una enmienda a la totalidad con texto alternativo, que es aprobada gracias a los votos de la oposición y del Grupo Regionalista (16 de abril de 1986). Se trata de un caso único en comparación con las demás nacionalidades y regiones, donde ningún proyecto electoral es rechazado. Debe añadirse que ya el sistema electoral supone tal división entre los partidos mientras se elabora el Estatuto que no se contempla en el mismo (sólo contempla las reglas, transitorias, para las primeras elecciones). De aquí la importancia de la ley electoral, superior a las demás comunidades autónomas. En suma, el proyecto se inspira en las elecciones a los consejos insulares de 1979 y propone 7 distritos, con una media de 8,6 escaños/distrito, de forma que la suma de escaños de Mallorca (30 escaños) sea igual a la suma de las otras islas (30 escaños). Este proyecto favorece los intereses de AP-PDP-UL, que sería el partido más sobrerrepresentado, *ceteris paribus*. Mientras, el texto aprobado mantiene el acuerdo estatutario entre UCD y PSOE, plasmado en las normas para las primeras elecciones (Disposición Transitoria Segunda del Estatuto). Así, la Ley Electoral establece 4 distritos (las islas), con una media de 14,8 escaños/distrito, de forma que Mallorca tiene 33 escaños y la suma de las demás islas 26 escaños. Debe añadirse que, sea con la Ley Electoral o con el proyecto del Gobierno, UM es el partido más infrarrepresentado, porque concentra sus votos en Mallorca, la isla infrarrepresentada y donde no es mayoritario.

Las tensiones y diferencias entre los grupos Popular y Regionalista también se manifiestan en el transfuguismo del segundo hacia el primero, por el cual dos diputados cambian de grupo. Se trata de un diputado del PDL (elegido en Ibiza) y de un diputado, senador y diputado europeo de UM (el

cual se niega a ingresar al Grupo Liberal-Reformista del Parlamento Europeo). Debe añadirse que en la siguiente legislatura ambas personas prosiguen su carrera política en AP, además del diputado de la candidatura CIM (Menorca). De esta forma, los diputados del Grupo Regionalista provenientes de Menorca e Ibiza ingresan o ingresarán a AP, una muestra de la dificultad de expandir el proyecto de UM a las islas pequeñas.

Finalmente, debe añadirse que UM se presenta a las elecciones al Congreso y Senado en 1986 bajo la lista del Partido Reformista Democrático (PRD). Encabeza la lista al Congreso el líder, Jeroni Albertí, en una apuesta que fracasa (la lista obtiene el 7,2% de los votos de las Islas Baleares).

Por lo que respecta a los consejos insulares, en todos se forman mayorías mínima ganadoras. En el Consell de Mallorca, entre AP-PDP-UL (11 escaños, 36,7% del total) más UM-PDL (6 escaños, 20% del total) de un total de 30 escaños. La Presidencia es para UM (Albertí). En el Consell d'Eivissa-Formentera, entre AP-PDP-UL (6 escaños, 50% del total) y PDL (1 escaño, 8,3% del total) (recordemos que el diputado de PDL cambia de grupo parlamentario e ingresa en el Popular). En el Consell de Menorca, entre el PSOE (5 diputados, 41,7% del total) y PSM (2 diputados, 16,7% del total). El gobierno de Cañellas I supera el requisito de la mayoría reforzada gracias al pacto con UM en Mallorca y con PDL en Ibiza.

2.2 El gobierno de Cañellas II (1987-1991)

La formación del gobierno

En las elecciones de 1987 el espacio conservador se divide entre las listas de AP-PL, UM y CDS. Cada candidatura forma un grupo parlamentario distinto. Tras las negociaciones, se forma un gobierno minoritario formal de coalición entre AP-PL y UM (49% de escaños), que está a un solo diputado para obtener la mayoría absoluta. El CDS (que obtiene diputados en las tres islas) apoya al Gobierno, el cual obtiene pues el 59% de diputados a su favor. ¿Por qué UM entra en el gobierno? Es de suponer que los réditos electorales tras el apoyo al Gobierno de Cañellas I no son los esperados por UM (si en 1983 obtiene 47.390 votos, en 1987 se reducen a 30.186 votos, una reducción del 36%). Con el pacto de gobierno, UM accede a dirigir dos consejerías, la Presidencia del Parlamento y la Vice-Presidencia del Consell de Mallorca. Con el acceso a los cargos políticos, UM puede decidir políticas y obtener apoyos entre los sectores “gobernados” por las dos consejerías

(sector primario y sector cultural y educativo). Por lo que respecta a CDS, en esta legislatura tiene la llave de la gobernabilidad, pues podría gobernar con los demás partidos conservadores o bien con los progresistas: en ambos casos, se formarían mayorías absolutas. ¿Qué explicaría la decisión de pactar con AP-PL y UM? La respuesta podría ser una combinación de factores, parecida al papel de UM en la legislatura anterior (Cañellas I). Primero, por afinidades ideológicas (liberal-conservadoras) y personales (los miembros de CDS, UM y una parte de AP-PL provienen de UCD). Además, habría que añadir la postura de la dirección del CDS en Madrid, que decide apoyar a gobiernos minoritarios, pero sin formar parte de los mismos (por ejemplo, el apoyo al gobierno valenciano del PSOE). A cambio del apoyo parlamentario, el CDS obtiene el senador *autonómico* y la Vice-Presidencia del Parlamento.

El desarrollo del gobierno

El Gobierno de Cañellas II transcurre con un proceso de crisis interna en UM y CDS, lo que beneficia a AP-PL. Al cabo de 10 meses de la investidura, en mayo de 1988, un diputado del CDS abandona a su partido e ingresa en el Grupo Mixto, mientras apoya al Gobierno. Parece que se trata de un comportamiento oportunista del diputado, el cual se convierte desde esta fecha en el voto decisivo de la mayoría parlamentaria (es el diputado número 30, con lo que el Gobierno pasa a estar apoyado por el 51% de los escaños). Por otra parte, en UM el sector favorable a unirse con el PP obtiene el control del partido en 1988. Por ello, el líder, Albertí, dimite como presidente en el congreso de 1988, tras el rechazo del sector más conservador al proyecto de Albertí de expandir el partido en las demás islas. En las elecciones generales de 1989, UM no se presenta y pide el voto por el PP. En 1990 acuerda con el PP una coalición electoral para las siguientes elecciones autonómicas y locales. A raíz de este pacto, en 1991 Albertí y otro diputado (Pascual Amorós) abandonan el partido. Pascual Amorós es sustituido por otro (Pérez Ramos) en el mismo año, pero Albertí mantiene su cargo de presidente del Parlamento. Debe añadirse que el diputado Pascual Amorós, entre 1990 (abandono del partido) y 1991 (abandono del Parlamento) rompe la disciplina de voto en distintas ocasiones, por lo cual vota con la oposición.

El desarrollo del gobierno

Por lo que se refiere a la actividad legislativa, destacan dos leyes. Primero, la Ley de Consejos Insulares (Ley 5/1989, 5 de abril), que regula estas instituciones de gobierno local y que completa el edificio institucional, pues según la Constitución y el Estatuto de 1983 los consejos son

instituciones de gobierno, administración y representación de las islas de Mallorca, Menorca e Ibiza-Formentera. Desde el punto de vista político, UM es el partido con un interés más particular en dotar de poder y recursos a los consejos, puesto que tiene implantación solo en la isla de Mallorca.

Segundo, la Ley de Espacios Naturales y Régimen Urbanístico de las Áreas de Especial Protección de las Islas Baleares (Ley 1/1991, de 30 de enero), aprobada tras una fuerte polémica política y social. De forma simplificada, el PSOE, el PSM y el CDS defienden una política proteccionista de los espacios naturales y por tanto limitar la urbanización. Mientras, AP-PL y UM defienden una política edificadora. Algún diputado del CDS (Tuells) y de UM (Pascual Amorós), sin embargo, rompe la disciplina de voto, aunque el bloque proteccionista se mantiene empatado con el bloque urbanizador, por lo que el voto del diputado tránsfuga toma más protagonismo, si cabe. En general, este diputado vota con la mayoría de gobierno, aunque en alguna ocasión significativa y polémica con la oposición (Marimon; Serra, 2012).

Por lo que respecta a los consejos insulares, en dos se forman mayorías mínima ganadoras. En el Consell de Mallorca, entre AP-PL (13 escaños, 39,4% del total) más UM (4 escaños, 12,2% del total) de un total de 33 escaños. La Presidencia es para AP y la Vice-Presidencia para UM (Vidal Bibiloni). En el Consell de Menorca, entre el PSOE (5 diputados, 38,5% del total) y PSM (2 diputados, 15,4% del total). En cambio, en el Consell d'Eivissa-Formentera, mayoría monocolor de AP-PL (7 escaños, 54% del total). El gobierno de Cañellas II supera el requisito de la mayoría reforzada gracias al pacto con UM en Mallorca y a la mayoría de AP-PL en Ibiza.

2.3 El gobierno de Cañellas IV (1994-1995)

La formación del gobierno

El Gobierno de Cañellas IV se forma en abril de 1994 tras la ruptura de la coalición electoral, parlamentaria y de gobierno entre PP y UM (Cañellas III) -una coalición mayoritaria, con el 53% de los escaños en las elecciones de 1991. La crisis interna en UM supone que dos diputados mantengan el apoyo al gobierno, pero los otros dos no. La ruptura afecta también al Consell de Mallorca y a los municipios, en los cuales PP y UM se presentan en coalición. Distintos concejales abandonan el partido, mientras otros se mantienen. Dentro del Gobierno, los dos consejeros de UM mantienen sus

cargos e ingresan progresivamente en el PP. Por todo ello, el gobierno pasa a estar formado por un apoyo del 49% (29 diputados, de PP y dos ex-UM). Es un gobierno de minoría formal, que logra el apoyo de un diputado tráfuga del PSOE (Peralta), miembro del Consell de Menorca, donde gracias a su voto el PP presenta y gana una moción de censura en 1991 (18 de septiembre de 1991). El diputado Peralta es juzgado por presunta prevaricación ocurrida en sus años de alcalde (1987-1991) y absuelto en 1993.

El desarrollo del gobierno

En materia legislativa cabe destacar dos leyes de atribución de competencias a los consejos insulares en distintas materias (leyes 6/1994 y 8/1995). Además, la polémica está servida con la modificación de la ley electoral (leyes 4/1995 y 5/1995), que aumenta el mínimo legal al 5% de la circunscripción, con el objetivo de perjudicar a UM, partido que está en fase de descomposición y absorción por parte del PP. La modificación es aprobada al término de la legislatura, aunque en las elecciones siguientes (1995), UM consigue superar el requisito.

Por lo que respecta a los consejos insulares, la situación es más compleja que en los gobiernos anteriores. En el Consell de Mallorca, el PP (con dos diputados exUM) dispone de la minoría (16 escaños, 48,5% del total). La Presidencia es para el PP, pero debe ceder a la oposición áreas de gestión. Por ejemplo, UM controla el área de ordenación del territorio. En el Consell de Menorca la mayoría está en manos del PP (6 diputados, 46,2% del total) y diputado tráfuga del PSOE Jaume Peralta (7,7% del total). En cambio, en el Consell d'Eivissa-Formentera existe una mayoría monocolor de PP (7 escaños, 54% del total). El gobierno supera el requisito de la mayoría cualificada gracias a la mayoría en los consejos de Ibiza y de Menorca.

2.4 El gobierno de Antich I (1999-2003)

La formación del gobierno

El gobierno de Antich I se forma tras las elecciones de 1999 y la formalización del pacto de progreso, por el cual los partidos progresistas (PSOE, PSM, EU-V, Els Verds) y UM acuerdan un ejecutivo compuesto por PSOE, PSM y EU-V, con el apoyo parlamentario de UM, COP, Els Verds d'Eivissa y un diputado independiente. El pacto responde a una acción concertada de los partidos

progresistas, que tiene como precedentes la coalición de gobierno en el Consell de Mallorca en la legislatura anterior (1995-1999) (PSOE, PSM, EU, UM) y la coalición electoral en Ibiza-Formentera en las elecciones generales de 1996 (PSOE, EU, Els Verds, ENE, ERC e independientes), que obtiene el senador en juego. ¿Por qué no se forma un gobierno de coalición mayoritario? Porque UM está interesada en gobernar el Consell de Mallorca, antes que el ejecutivo regional, por lo que apoya al gobierno a cambio de presidir el Consell Insular y controlar casi todas las áreas de gestión del mismo (hacienda, bienes y servicios, medio ambiente, urbanismo, bienestar social) –sólo el PSM dispone de otros cargos, la Vice-Presidencia Segunda, y dos áreas cooperación municipal, cultura y juventud--, mientras el PSOE y EU-V no ocupan cargos en el Consell Insular. Por otro lado, los diputados progresistas de Ibiza y Formentera que no son del PSOE suponen una representación exigua de formaciones minoritarias (un diputado para Els Verds d'Eivissa, otro para la Coalición de Organizaciones Progresistas de Formentera y otro independiente), por lo que no pueden obtener consejeros. Su aportación a la mayoría de gobierno es determinante, pero su fuerza en escaños no permite obtener cargos gubernamentales. Más aún, el diputado de Els Verds d'Eivissa ingresa en el Grupo Mixto, pero el diputado de Els Verds de Mallorca (elegido en la coalición electoral EU-V en Mallorca) ingresa en el Grupo de EU-V. Por ello, considero que ambos diputados no pertenecen al mismo partido, ya que tampoco su comportamiento es igual (parece que el diputado verde de Ibiza negocia y tensa con la mayoría su apoyo a las medidas de protección, mientras el diputado por Mallorca tiene un comportamiento leal) (Marimon; Serra, 2012).

El desarrollo del gobierno

El desarrollo está marcado por las dificultades y discrepancias entre los partidos de la mayoría, combinados con los errores y la inexperiencia en la gestión en el ámbito regional, suprainular. Las leyes más polémicas y destacadas afectan a la política de ordenación y protección de los espacios naturales. El Gobierno empieza la legislatura con una serie de medidas para ampliar la protección de espacios naturales (leyes 9/1999 y 1/2000) y moratorias a la construcción y ampliación de campos de golf en Ibiza-Formentera (Ley 4/2000). Más adelante, hay que destacar la Ley de ordenación territorial (Ley 14/2000), también proteccionista y, especialmente, la implantación del impuesto sobre estancias turísticas (ecotasa), destinado a crear un fondo para mejorar el turismo y proteger el medio ambiente. Dicha medida, legislada en la Ley 7/2001, recibe el rechazo frontal de la patronal y del Gobierno central, el cual la impugna en su totalidad ante el Tribunal Constitucional.

Por otro lado, fruto de la presión de UM, especialmente, deben añadirse las leyes relativas a los consejos insulares, que les atribuyen competencias en materias de la importancia de la ordenación del territorio, servicios sociales y carreteras. Pero dos son las leyes más significativas: la Ley 8/2000 de consejos insulares y la Ley 2/2002, de financiación definitiva de los consejos, que establece un sistema nuevo, que sustituye al vigente desde 1989. La Ley 8/2000 regula la peculiaridad de los consejos con una estructura interna que pueda asumir la carga competencial. Así, se crea un nuevo órgano, el Consejo Ejecutivo, cuyos miembros pueden ser o no consejeros insulares, es decir, electos. Obviamente, este órgano está supeditado al órgano superior, el pleno (formado por los consejeros). Cada miembro del Consejo Ejecutivo dirige un departamento administrativo.

En la práctica, la nueva regulación permite a los partidos que puedan nombrar a militantes que no son diputados electos como consejeros ejecutivos, de forma que aumentan los cargos a su disposición. En Mallorca, por ejemplo, al entrar en vigor la Ley 8/2000 en 2001, el Consell conforma un Consejo Ejecutivo de 12 miembros, 8 para UM (incluyendo la Presidencia y una Vice-Presidencia) y 4 para el PSM (incluyendo una Vice-Presidencia Segunda).

Por lo que respecta a los consejos insulares, en todos existen mayorías mínimas ganadoras. En el Consell de Mallorca, la mayoría del pacto de progreso (PSOE, PSM, EU-V, UM), con la peculiaridad de que las áreas de gestión se reparten sólo entre UM y PSM. Al aprobarse la Ley 8/2000 de Consejos Insulares, se crea el Consejo Ejecutivo, formado por 12 miembros, un presidente (UM) y un vice-presidente (UM), 10 consejeros de UM y 4 del PSM (uno de los cuales también vice-presidente segundo). En el Consell d'Eivissa-Formentera, mayoría también del pacto de progreso (PSOE, Els Verds, COP e independiente) (7 escaños, 54% del total). En el Consell de Menorca, mayoría de PSOE, PSM y EU (7 diputados, 54% del total). El gobierno supera el requisito de la mayoría cualificada gracias al control en los tres consejos, una situación excepcional.

2.5 El gobierno de Antich II (2007-2010)

La formación del gobierno

El gobierno de Antich II se forma tras las elecciones de 2007 y la formalización de un nuevo pacto de progreso, por el cual los partidos progresistas (PSOE, PSM, Els Verds de Menorca, Els Verds de

Mallorca, EU) y UM acuerdan formar un ejecutivo, con el apoyo parlamentario de ERC y un diputado independiente. El pacto responde a una acción concertada de los partidos progresistas, que se presentan en coalición electoral en Ibiza (*Eivissa pel Canvi*) y de forma parcial en Mallorca (*Bloc per Mallorca*)¹. Como precedente, tiene al gobierno de Antich I, al cual se asemeja en estrategia y composición, pero se diferencia por la entrada en el gobierno de UM. ¿Por qué esta vez UM entra en el gobierno? Parece que UM prefiere obtener cargos de gobierno, vista la experiencia de Antich I y se convierte en el partido núcleo, con el PP a su derecha y los demás partidos a su izquierda. Está al cargo de tres consejerías, dos de las cuales son clave: Turismo y Medio Ambiente (en el gobierno de Antich I, el PSOE estuvo al cargo de Turismo y Els Verds al cargo de Medio Ambiente). Por otro lado, los diputados que apoyan al gobierno provienen de Ibiza y representan a formaciones minoritarias (un diputado de ERC más otro independiente), por lo que no pueden obtener consejeros. Su aportación a la mayoría de gobierno es determinante, pero su fuerza en escaños no permite que obtengan cargos de consejeros. Ambos diputados ingresan en el Grupo Mixto (junto con el diputado conservador de Formentera). Por ello, se puede considerar que ambos diputados pertenecen al mismo partido, suponiendo que su comportamiento es igual de fiel.

A diferencia del gobierno de Antich, sin embargo, parece que inicialmente el PP pretende pactar con UM, pero Matas desiste y deja la política tras las elecciones. Entonces, Antich negocia por separado con UM y con los diputados de la candidatura del Bloc (PSM, EU, Verds). De esta forma, puede decidir mejor el reparto de carteras y hacer valer su posición de primer partido. El pacto también se aplica a los consejos insulares y al ayuntamiento de Palma. Por ello, el PSOE preside los cuatro consejos (uno por isla desde 2007) y participa en los órganos ejecutivos de todos.

El desarrollo del gobierno

Los casos de corrupción, especialmente de diputados de UM, provocan que en 2008 se disuelva el Grup Parlamentari de UM, tras la imputación de uno de sus diputados. El gobierno puede continuar, gracias al apoyo de UM. En 2009, es imputado el consejero de Turismo (UM), por lo que renuncia al cargo y es sustituido por otro miembro del mismo partido. Mientras, las diferencias entre los socios se visibilizan en el proyecto de nueva ley del suelo y en el decreto para impulsar el turismo, que no se llegan a aprobar. E incluso, UM presenta una enmienda a favor de construir un campo de golf, en contra del parecer de los demás socios. La tensión también se vive en los

¹ En Ibiza se presentan todos los progresistas en una candidatura unitaria, excepto el Grupo Verde Europeo. En Mallorca se presentan las candidaturas del PSIB-PSOE y la del Bloc (PSM, EU, Els Verds, ERC).

consejos de Mallorca y de Ibiza, donde UM o ERC, de forma respectiva, amenazan con romper los acuerdos. A finales de 2009, del total de 59 diputados, 6 están imputados en causas de presunta corrupción, entre ellos la presidenta del Parlamento y diputada de UM (Munar) y otro diputado de UM (Vicens) que es condenado y renuncia al escaño. En 2010, ante la situación que vive UM, sus consejeros renuncian a sus cargos y finaliza así el gobierno.

En materia legislativa, deben destacarse las normas proteccionistas (decreto ley 1/2007 de protección de áreas de especial valor ambiental y Ley 4/2008 de desarrollo territorial sostenible), además de los proyectos reseñados que no llegan a aprobarse. Por otro lado, la Ley 7/2009 electoral de los consejos insulares, que tras la reforma estatutaria son elegidos en una urna separada.

Por lo que respecta a los consejos insulares, en todos existen mayoría ganadoras, expresión del pacto de progreso. En el Consell de Mallorca, entre PSOE (11 diputados, 33,3% del total), UM (3 diputados, 9% del total) y Bloc per Mallorca (3 diputados, 9% del total). En el Consell de Menorca, entre el PSOE (6 diputados, 46,2% del total) y la candidatura PSM-EN-Els Verds (1 diputado, 7,7% del total). En el Consell d'Eivissa, la candidatura PSOE-Eivissa pel Canvi obtiene la mayoría (7 diputados, 54% del total). En el Consell de Formentera, pactan la candidatura progresista de Gent per Formentera (5 diputados, 33,3% del total) y el PSOE (2 diputados, 15,4% del total). Por último, cabe recordar que desde la reforma estatutaria de 2007, no existe el requisito de la mayoría cualificada para aprobar los presupuestos.

2.6 El gobierno de Antich III (2010-2011)

La formación del gobierno

El gobierno se forma tras la salida de UM del gobierno de Antich II (2010), cuando los consejeros de UM renuncian a sus cargos. Los demás partidos recomponen la distribución de carteras. Se trata, en la práctica, de un gobierno de bloqueo, pues los partidos que lo forman y los que lo apoyan suman el mismo número de diputados que la oposición (PP): 47,5% del total.

El desarrollo del gobierno

Durante los 15 meses de duración, el gobierno no presenta ningún proyecto de ley polémico o de

calado político, a excepción de los presupuestos de 2011. Se está a la espera de que se convoquen elecciones, por lo que se asemeja a un gobierno de gestión. De todas formas, el gobierno cuenta con los votos de los diputados de UM para aprobar los proyectos, toda vez que en las filas del PP también existen diputados imputados en causas judiciales por presunta corrupción.

3. Conclusiones

Los gobiernos de minoría de las Islas Baleares se pueden explicar, en buena medida, por algunos de los factores de la teoría de la acción racional, combinados con factores institucionales. Así, los partidos de apoyo como UM y CDS prefieren no entrar en el gobierno porque quieren distanciarse y no ser absorbidos por el partido principal (AP/PP; PSOE), con la expectativa de un mejor resultado electoral futuro. A la vez, obtienen una compensación en forma de cargos y políticas públicas en otras instituciones centrales (Senado), regionales (Parlamento) o insulares (consejos) --los órganos de gobierno sin los cuales no se puede comprender la vida política del archipiélago. En otros casos, los partidos de apoyo aportan un número de votos y diputados tan bajo (Verds, COP, ERC) que no pueden negociar cargos de consejeros, pero sí cargos en los consejos insulares. Finalmente, como excepción parcial de la teoría racional, los tráfugas manifiestan que los partidos no son organizaciones unitarias, sino que pueden dividirse por comportamientos oportunistas de algunos de sus miembros, los cuales reciben a cambio un gran protagonismo (su voto es decisivo) o reciben protección a imputaciones de corrupción.

Anexo. Denominaciones de los acrónimos de partidos y candidaturas electorales

AP	Alianza Popular
CDS	Centro Democrático y Social
COP	Coalició d'Organitzacions Progressistes [Formentera]
EC	Eivissa pel Canvi
ERC	Esquerra Republicana de Catalunya
EU	Esquerra Unida
EU-V	Esquerra Unida-Els Verds
PDL	Partido Demócrata Liberal
PDP	Partido Demócrata Popular
PL	Partido Liberal
PP	Partido Popular
PSM	Partido Socialista de Mallorca/Partido Socialista de Menorca
PSOE	Partido Socialista Obrero Español-Partit Socialista de les Illes Balears
UCD	Unión del Centro Democrático
UL	Unión Liberal
UM	Unió Mallorquina

Bibliografia

Axelrod, Robert (1970), *Conflicts of Interest: A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*, Chicago, Markham.

“Islas Baleares”, *Informe de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, Instituto de Derecho Público.

Leiserson, Michael (1970), “Coalition Government in Japan”, Groennings, Sven; Kelley, E. W.; Leiserson, Michael (de.), *The Study of Coalition Behaviour: Theoretical Perspectives and Cases from Four Continents*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 80-102.

Lijphart, Arend (2000), *Modelos de democracia*, Barcelona, Ariel.

Marimon, Antoni; Serra, Sebastià (dir.) (2012), *Diccionari de partits polítics de les Illes Balears (1900-2008)*, Palma, Lleonard Muntaner Editor.

Riker, William H. (1962), *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Yale University Press.

Strom, Kaare (1990), *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge, Cambridge University Press.

Strom, Kaare (1997), “Democracy, Accountability and Coalition Bargaining”, *European Journal of Political Research*, 31, 1-2, 47-62.

Strom, Kaare; Budge, Ian; Laver, Michel J. (1994), “Constraints on Cabinet Formation in Parliamentary Democracies”, *American Journal of Political Science*, 38, 2, 303-335.