

El régimen electoral de las Islas Baleares

Joan Oliver Araujo

*Catedrático de Universidad de Derecho Constitucional
Consejero del Consejo Consultivo de las Islas Baleares*

Las Islas Baleares tuvieron que recorrer un largo, difícil y, en muchos momentos, tenso camino antes de poder contar con un Estatuto de Autonomía al amparo de la Constitución Española de 1978 (CE). Así parece confirmarlo el dato de que transcurrieran casi cinco años desde que se estableciera el régimen preautonómico (mediante el Real Decreto-Ley 18/1978, de 13 de junio) hasta la aprobación del Estatuto de Autonomía (con la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero). Pues bien, el principal motivo que provocó una duración tan dilatada del proceso autonómico balear fue, precisamente, la discusión electoral (y, en concreto, el reparto de los parlamentarios autonómicos entre las cuatro islas). Como afirmó el diputado Gregori MIR MAYOL, ésta fue «la auténtica cuestión de fondo, el auténtico caballo de batalla desde el año 1979», que mantuvo «paralizado el proceso estatutario de las islas durante casi cuatro años». Se trataba, indudablemente, de un aspecto decisivo para el control del poder político regional y, por ello, los diversos partidos mantenían posturas muy encontradas.

De todas las instituciones que integran la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares la más importante es, sin ninguna duda, el Parlamento, pues nace directamente de la voluntad popular y en él tienen su origen las demás instituciones de autogobierno. Su vínculo con los ciudadanos es directo, sin pasar por el tamiz de intermediarios. Por tal motivo, puede afirmarse que el Parlamento de las Islas Baleares es el auténtico corazón político de la Comunidad (como diría MARTINE GOOSSENS). En coherencia con ello, el artículo 19.1 del Estatuto de Autonomía afirma que el Parlamento representa al pueblo de las Islas Baleares.

La composición del Parlamento y la elección de los diputados tienen su regulación básica en los artículos 20 a 22 del Estatuto de Autonomía de las Islas

Baleares (EAIB). De conformidad con los mismos, el Parlamento estará formado por los diputados del territorio autónomo, elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto, mediante un sistema de representación proporcional que asegurará una adecuada representación de todas las zonas del territorio. El Parlamento se constituirá en un término máximo de treinta días después de que tengan lugar las elecciones y la duración del mandato de los diputados será de cuatro años. Podrán ser elegidos diputados del Parlamento (derecho de sufragio pasivo) los ciudadanos españoles residentes en las Islas Baleares e inscritos en el censo electoral de éstas, siempre que sean mayores de edad y se hallen en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos. Por su parte, serán electores (derecho de sufragio activo) todos los ciudadanos españoles mayores de edad que figuren en el censo electoral de las Islas Baleares. Esto es todo lo que sobre la composición del Parlamento concreta nuestra «norma institucional básica». Precisamente por este laconismo, el tercer apartado del artículo 20 de Estatuto establece que una ley del Parlamento, aprobada por mayoría absoluta, «regulará el total de diputados que lo han de integrar, las circunscripciones electorales y el número de diputados que a cada una de ellas le ha de corresponder elegir». En cumplimiento de este mandato estatutario se aprobó la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, Electoral de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (LEIB). Si ponemos en conexión ambas normas, podemos concretar los aspectos más significativos del sistema electoral balear en los siguientes puntos:

1. El Parlamento de las Islas Baleares está integrado por cincuenta y nueve diputados elegidos por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, utilizando la *fórmula electoral* proporcional en la variante de la regla D'HONDT (artículo 12 LEIB). Nuestros legisladores autonómicos fueron, en este ámbito, poco imaginativos, pues si el carácter proporcional del sistema electoral autonómico les venía impuesto por la propia Constitución (artículo 152.1), la concreción dentro de esta modalidad quedaba en sus manos. En este sentido, optando por la ley del mínimo esfuerzo, remitieron en bloque a la legislación estatal [«La atribución de los escaños a las candidaturas... se realizará conforme a lo dispuesto en las letras b), c), d) y e) del artículo 163.1 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General»], despreciando otras fórmulas proporcionales que, tal vez, se adecuaban mejor a la realidad política balear (por ejemplo, la fórmula del resto mayor o la fórmula de la media mayor en su variante Santa Lagüe).

2. El inciso final del artículo 20.1 EAIB, dando cumplimiento al mandato establecido en el artículo 152.1 CE, exige que el sistema de representación proporcional asegure «una adecuada representación de todas las zonas del territorio» balear. Se trata, como hemos dicho, de un imperativo constitucional pero, salvo casos extremos, de muy difícil exigencia judicial. Como afirma el profesor Javier PÉREZ ROYO, la interpretación de este requisito «ha sido muy diferente en cada Estatuto de Autonomía, aunque todos han tendido a sobrerrepresentar políticamente» a las circunscripciones «menos pobladas y consiguiendo a subrepresentar a las más pobladas». Lo cual, como afirma el

profesor MARTÍN MATEO, significa adjudicar una prima «al hecho territorial sobre el poblacional». Este doble efecto antagónico (sobrerrepresentación *versus* subrepresentación) incide muy negativamente sobre el principio de igualdad de sufragio. En este sentido, es lícito preguntarnos si puede mantenerse en serio que el sufragio de los ciudadanos de Baleares es realmente «igual» cuando, por ejemplo, el voto de un habitante de Formentera vale mucho más que el de uno de Mallorca. La respuesta debe ser necesariamente matizada. En efecto, si entendemos que «voto igual» significa «un hombre, un voto», es obvio que en el Parlamento de las Islas Balears se cumple este requisito, porque en ningún caso se contemplan posibilidades de «voto plural» o «voto múltiple». Por el contrario, si interpretamos, como hacía Hans KELSEN, que «voto igual» es equivalente a «un hombre, un voto del mismo valor» («*one man, one vote, one value*»), la respuesta debe ser evidentemente negativa. Toda la doctrina subraya que la representación *territorial* exigida por la Constitución en los Parlamentos autonómicos lesiona el principio de igualdad de voto, ya que, en la práctica, el diferente valor en votos que cuesta cada diputado en el mismo Parlamento autonómico produce una especie de «voto reforzado» o, más concretamente, una especie de «voto reforzado por razón de residencia». A pesar de ello, como afirma el profesor LÓPEZ GUERRA, esta desigualdad no tiene porque ser en todos los casos negativa. Así, «siempre que la ventaja no sea evidentemente desproporcionada, puede servir para alcanzar objetivos necesarios para la comunidad política, como, entre otros, el de colocar en una posición de igualdad efectiva a los electores de zonas desfavorecidas, condenados, de otra forma, a encontrarse permanentemente sin medios de hacer oír su voz en las asambleas parlamentarias».

3. La Ley establece cuatro *circunscripciones electorales*, una para cada una de las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera. Esta opción resulta totalmente razonable, pues responde a un criterio territorial objetivo y perfectamente definido, sin posibilidades de *gerrymandering*. La *distribución de escaños* en las distintas circunscripciones insulares es la siguiente: treinta y tres en la isla de Mallorca, trece en la de Menorca, doce en la de Ibiza y uno en la de Formentera. Ello supone que el reparto de escaños se ha efectuado teniendo en cuenta la población de cada una de las islas. Sin embargo, tal distribución está lejos de ser rigurosamente proporcional, pues —como hemos visto— había que asegurar una adecuada representación de todas las zonas del territorio. Esta exigencia, como no podía ser de otro modo, ha implicado otorgar una sobrerrepresentación a las islas con menor número de habitantes en relación con la más poblada. Estos guarismos (33-13-12-1) han sido obtenidos por corrección de la composición del primer Parlamento (1983) elegido de acuerdo con la disposición transitoria segunda del Estatuto de Autonomía, con la finalidad de asegurar que los Consejos Insulares (que por voluntad estatutaria están integrados por los diputados elegidos en cada una de las Islas) tengan un número impar de miembros, en concordancia con las prescripciones de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General. A nuestro juicio, la próxima reforma estatutaria debería abordar definitivamente esta cuestión, y fijar al máximo nivel

normativo tanto las circunscripciones electorales como el número de diputados que corresponde elegir a cada una de ellas, sustrayendo esta delicada cuestión, que es propiamente una materia estatutaria (ver, *mutatis mutandis*, la regulación constitucional del Congreso y del Senado), de las mayorías parlamentarias circunstanciales.

4. A efectos de la atribución de escaños, no son tenidas en cuenta aquellas candidaturas que no hayan obtenido, al menos, el *cinco por ciento de los votos válidos* emitidos en la correspondiente circunscripción. Esta elevación de la «barrera electoral» se llevó a cabo a través de la Ley 4/1995, de 21 de marzo. Con ella –siguiendo el modelo de Galicia, Extremadura, Murcia o Valencia– se pretendía favorecer la gobernabilidad a costa de la representatividad. Con este mecanismo se quiere limitar el número de partidos que puedan lograr representación en el Parlamento, al objeto de evitar una Cámara muy fragmentada que dificulte la acción de gobierno (FERNÁNDEZ SEGADO). Se trata de una técnica muy eficaz para cercenar la proporcionalidad, pues al margen del efecto objetivo de dejar fuera del reparto a los partidos pequeños, produce el efecto psicológico de incitar al electorado a votar a los partidos grandes o medianos, para evitar que su voto «se pierda». En efecto, la exigencia de un porcentaje mínimo de votos para poder entrar en el reparto de escaños produce un efecto concentrador, al desincentivar el sufragio a aquellos partidos con escasas posibilidades de superar la barrera electoral. A pesar de que estos objetivos son compatibles con el Estado democrático, no creemos constitucionalmente admisibles ni políticamente deseables aquellas cláusulas tan elevadas que excluyan del reparto de escaños a partidos de cierta relevancia electoral. A nuestro juicio, restringir la pluralidad más allá de lo *estrictamente* necesario para lograr un Gobierno eficaz, sería difícilmente encajable con la exigencia constitucional de que la elección de los Parlamentos autonómicos se realice «con arreglo a un sistema de representación proporcional» (art. 152.1 CE).

5. Integran la Administración Electoral la Junta Electoral Central, la Junta Electoral de las Islas Baleares (que asume las funciones de la Junta Provincial), las Juntas de Zona y las Mesas Electorales. La Junta Electoral de las Islas Baleares es un órgano permanente y está integrado por: tres magistrados del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares (designados por insaculación celebrada por su Sala de Gobierno en Pleno); y por dos catedráticos o profesores titulares de Derecho en activo o juristas de reconocido prestigio residentes en las Baleares (designados a propuesta conjunta de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en el Parlamento de las Islas Baleares). Unos y otros serán designados dentro de los noventa días siguientes a la sesión constitutiva del Parlamento balear. Cuando la propuesta de los dos juristas no magistrados no se realice en el citado plazo, la Mesa del Parlamento, oídos los grupos políticos presentes en la Cámara, procederá a su designación, en consideración a la representación existente en la misma. Los miembros de la Junta Electoral de las Islas Baleares serán nombrados por decreto del Gobierno de la Comunidad Autónoma y continuarán en su mandato hasta la toma de posesión de la nueva Junta Electoral, al inicio

de la siguiente legislatura. El régimen de funcionamiento y las competencias de esta Junta Electoral vienen regulados en los artículos 7 a 10 de la LEIB.

6. La convocatoria de elecciones al Parlamento se efectuará mediante decreto del Presidente de la Comunidad Autónoma, en los casos previstos en el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, de conformidad con los requisitos establecidos en el artículo 42 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General. Como el Presidente de la Comunidad no tiene expresamente atribuida por el ordenamiento jurídico la facultad de disolución anticipada, los decretos de convocatoria se expiden el día quincuagésimo quinto antes del cuarto domingo de mayo de año que corresponda y se publican al día siguiente en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears* y en el *Boletín Oficial del Estado*, entrando en vigor el mismo día de su publicación. Las elecciones se realizan el cuarto domingo de mayo del año que corresponda y los mandatos, de cuatro años, terminan en todo caso el día anterior al de la celebración de las siguientes elecciones.

Tres *cuestiones* han suscitado fuertes polémicas en el seno de la clase política balear (e incluso, en algún caso, en toda la sociedad): el tema de la paridad *versus* proporcionalidad en el reparto de escaños, la elevación de la barrera electoral del tres al cinco por ciento y aprobación de la denominada «ley cremallera» (es decir, la exigencia de que hombres y mujeres figuren ordenados alternativamente en las listas electorales). Detengámonos brevemente en su análisis.

a) Tras intensos debates doctrinales y parlamentarios —que arrancaban del comienzo mismo del proceso autonómico balear y que se mantuvieron durante casi toda la primera legislatura— en torno a la conveniencia de adoptar un *sistema paritario* (igual número de diputados de Mallorca que del conjunto de las otras islas) o *proporcional* a la población, se llegó a aprobar la mencionada Ley Electoral de la Comunidad Autónoma. Curiosamente, el Proyecto presentado por el Gobierno conservador, que recogía un sistema paritario, fue rechazado por el Parlamento, al aceptar una enmienda a la totalidad con texto alternativo del Grupo Parlamentario Socialista donde se establecía el sistema proporcional, aunque fuertemente corregido, como hemos visto. La polémica, sin embargo, no se cerró con la aprobación de dicha Ley. Por el contrario, cincuenta y seis diputados de Alianza Popular en el Congreso interpusieron un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 12.2 de la Ley, que es el que distribuye los escaños entre las cuatro islas. Los promotores del recurso estimaban inconstitucional el precepto indicado por dos motivos: primero, porque concedía más diputados a Menorca que a Ibiza, cuando esta isla tenía más población que aquella; y, segundo, porque para mantener el carácter proporcional del sistema era menester atribuir al menos dos diputados a Formentera, pues con uno solo el sistema se convertía en esa isla en mayoritario puro. El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 45/1992, de 2 de abril, desestimó dicho recurso. Pues bien, aunque se trate de una cuestión momentáneamente cerrada, periódicamente surgen, desde partidos con implantación sólo en Mallorca, reivindicaciones a favor de la proporcionalidad pura y, desde las islas menores, peticiones dirigidas a lograr la paridad.

b) Controvertida fue también la reforma operada en la Ley Electoral por la Ley 4/1995, de 21 de marzo. En concreto, la polémica se suscitó por la elevación de la llamada «*cláusula barrera*», esto es, el porcentaje mínimo de votos válidos emitidos en una circunscripción que debe obtener una candidatura para ser tenida en cuenta a efectos de la atribución de escaños. La Ley Electoral, en su redacción originaria, establecía esa barrera electoral en el tres por ciento, y la reforma de 1995 la elevó al cinco por ciento. En principio, nada cabe objetar a la legitimidad de este cambio, que, como es sabido, también se ha producido en otras Comunidades Autónomas. Lo que sí hay que cuestionar, en cambio, es el modo de llevar a cabo esa reforma y el momento en que se hizo. En efecto, la modificación de la Ley Electoral –en un punto, además, de indudable trascendencia para la participación política– se hizo cuando faltaban escasamente dos meses para las elecciones al Parlamento de la Comunidad Autónoma, a la vista de las encuestas electorales y con el decisivo voto de un tráfuga. De esta manera, se obviaba por entero un principio básico de todo sistema electoral, cual es la interdicción de reformas sorpresivas del mismo, cuyo auténtico objeto sea la eliminación de adversarios mediante la agravación de las condiciones para participar u obtener representación. Como todo el mundo sabía, la razón que subyacía a la citada modificación era espuria: se trataba de evitar que Unió Mallorquina, anterior coaligada del Partido Popular y ahora enfrentada a él, obtuviera representación en el Parlamento de las Illes Balears. A tenor de lo anterior, y para evitar alteraciones carentes del suficiente consenso en tema tan decisivo para la legitimidad democrática del sistema, proponemos que la futura reforma del Estatuto consagre una «*cláusula barrera*» ampliamente aceptada por todas las fuerzas parlamentarias (a nuestro juicio, el cuatro por ciento respetaría adecuadamente la representatividad sin afectar negativamente a la gobernabilidad).

c) La cuestión electoral volvió a estar de actualidad en la Quinta Legislatura (1999-2003) por la reforma operada en la Ley Electoral por la Ley 6/2002, de 21 de junio (llamada «*ley cremallera*» o «*ley de paridad por razón de sexo*»). Este nuevo texto parte –según se indica en él– de la necesidad de llevar a cabo una discriminación positiva por razón de sexo en cuanto a la presentación de las candidaturas al Parlamento autonómico, con objeto de poner fin a la escasa representación de las mujeres en él. Para ello, ha introducido un apartado 4 en el artículo 16, del siguiente tenor: «Con la finalidad de hacer efectivo el principio de igualdad en la participación política, las candidaturas electorales deberán contener una representación equilibrada de hombres y mujeres. Las listas se integrarán por candidatos de uno y otro sexo ordenados de forma alternativa». De esta manera, las Islas Baleares se convirtieron en la primera Comunidad Autónoma del Estado español en garantizar la paridad electoral (hombre-mujer).

A pesar de ello, el camino para aplicar esta reforma no estaba del todo despejado. En efecto, el día 31 de octubre de 2002, el *BOE* publicó la interposición por el Presidente del Gobierno de la Nación de un recurso de inconstitucionalidad contra el referido artículo 16.4, que, por haberse invocado el artículo

161.2 de la Constitución, quedó automáticamente suspendido en su vigencia. Además, el Tribunal Constitucional, por Auto de 14 de enero de 2003, decidió mantener dicha suspensión cautelar hasta que se dicte la sentencia que resuelva el fondo del asunto. En este Auto, se argumenta que si ahora se permitiera aplicar la Ley y dentro de algún tiempo, en sentencia definitiva, el propio Tribunal la declara inconstitucional, la representación política surgida de las elecciones de mayo de 2003 al Parlamento balear «podría quedar en entredicho». En la práctica, esta decisión del Tribunal supuso que las mencionadas elecciones se celebraron de acuerdo con la fórmula tradicional; por tanto, cada partido decidió libremente el número y distribución de hombres y mujeres en sus listas. La «ley cremallera», en el caso de que finalmente sea declarada constitucional, no podrá aplicarse hasta las elecciones autonómicas del año 2007. Con todo, los partidos integrantes del «Pacto de Progreso» (Partido Socialista Obrero Español, Partit Socialista de Mallorca, Unió Mallorquina, Izquierda Unida y Los Verdes) ya en las elecciones de 2003 presentaron candidaturas respetando la paridad alternativa que impone la reforma electoral suspendida de forma cautelar. Se trata, sin duda, de un tema polémico, incluso en el seno de los propios partidos de izquierdas, aunque sean discrepancias que en este ámbito ideológico se expresen en voz baja. En todo caso, si se desea incorporar una norma de esta naturaleza, el lugar adecuado es el Estatuto de Autonomía, pues, en realidad, afecta directamente al derecho de participación política en su vertiente de igualdad.

Ya han transcurrido veinte años desde la aprobación del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares y desde las primeras elecciones a su Parlamento. Cinco legislaturas en las cuales ha habido un Gobierno conservador (las cuatro primeras y la Sexta) y una (la Quinta) con uno de signo progresista son los grandes hitos que han marcado la senda autonómica balear.

