

El Parlamento de las Islas Baleares

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. NACIMIENTO DE LAS ISLAS BALEARES COMO COMUNIDAD AUTÓNOMA.—2.1. Antecedentes históricos.—2.2. La Constitución de 1978 y el régimen preautonómico.—III. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LAS ISLAS BALEARES.—IV. CONSOLIDACIÓN DEL PARLAMENTO COMO INSTITUCIÓN DE AUTOGOBIERNO.—4.1. I Legislatura (1983-1987).—4.2. II Legislatura (1987-1991).—4.3. III Legislatura (1991-1995).—4.4. IV Legislatura (1995-1999).—4.5. V Legislatura (1999-2003).—4.6. VI y VII Legislatura (2003-2007 y 2007-2011).—4.7. VIII y IX Legislaturas (2011-2015) y (2015-).

I. INTRODUCCIÓN

La aprobación del Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares parecía que iba a lograrse fácilmente y con un elevado grado de consenso entre las fuerzas políticas. Sin embargo, el proceso estatutario se convirtió en un camino lleno de dificultades jurídicas y enfrentamientos políticos. Así lo confirma el dato de que transcurrieran casi cinco años desde que se estableció el régimen preautonómico hasta la aprobación definitiva del Estatuto de Autonomía, con la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero.

La decidida voluntad de autogobierno de estas tierras, por haber sido el pueblo balear históricamente un Reino independiente, no impidió que compartiese furgón de cola del tren autonómico con las Comunidades Autónomas de Madrid, Extremadura y Castilla y León¹.

A pesar de los Pactos Autonómicos de 1981, uno de los motivos que provocaron la dilatada duración del proceso autonómico fue la cuestión institucional. En efecto, junto con otras muchas cuestiones, como la lengua, la bandera o el grado de competencias que debía asumir la Comunidad Autónoma, el verdadero problema de enfrentamiento entre las diferentes fuerzas políticas fue el del autogobierno. *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* fue el del reparto de los parlamentarios autonómicos entre las cuatro islas, y el papel político que deberían asumir los Consejos insulares². Finalmente, tras un largo y duro debate, las diferentes fuerzas políticas llegaron a la conclusión de que

* Letrada de la Asamblea de Madrid.

¹ OLIVER ARAÚJO, JOAN (2008) "La Mayor calidad democrática del nuevo Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (régimen electoral, Consejo Consultivo y procedimiento de reforma)", *Revista de Derecho Público*, n.º 73, septiembre-diciembre, pp. 15-68.

² Mir Mayol en los debates parlamentarios pronunció estas palabras que se pueden ver en: CALAFELL FERRÁ, VICENTE (2008) "De las instituciones de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears", Título IV, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares*, Blasco Esteve, Avelino (Dir.), ed. Thomson, Civitas, pp. 645-653.

era necesario ceder en sus posiciones y aprobar un Estatuto de Autonomía para que las Islas Baleares comenzaran su andadura como Comunidad Autónoma. Por esta razón, el texto aprobado no resolvió verdaderamente los problemas de las islas.

Las reformas posteriores del Estatuto de Autonomía, por la Ley Orgánica 9/1994, de 24 de marzo y la Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero y la Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero, no entraron en el fondo del asunto. Será la Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero, la primera en intentar resolver los problemas históricos, aunque tanto en el plano institucional como en el competencial, quedó lejos de lograr los objetivos que podía haber alcanzado. En concreto, en lo relativo a la organización de los poderes autonómicos, pues, la reforma se redujo a modificar moderadamente algunas instituciones y dar rango estatutario a otras. Con la última reforma, por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, se ha dado un paso decisivo y se ha profundizado de forma más acorde con el hecho insular, *como hecho diferencial y merecedor de protección especial*³.

A lo largo de los epígrafes siguientes, se estudiará cómo Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera, a pesar de su historia y de perder la oportunidad de acceder a la autonomía a través del artículo 151 de la Constitución, con el tiempo, se han convertido en una única comunidad insular, las Islas Baleares y con una única identidad. Todo ello gracias a que sus míticos Consejos insulares, sin perder su identidad y como organizaciones para el autogobierno de las islas se convirtieron en piezas claves de la arquitectura autonómica, pues, gracias a ellos el Estatuto que finalmente se aprobó permitió el establecimiento de un Parlamento balear y un Gobierno autonómico.

En efecto, el Estatuto de Autonomía en la búsqueda de una solución a las históricamente difíciles relaciones entre las islas, hasta su reforma de 2007, ha establecido que los diputados elegidos en cada isla al Parlamento balear fueran al mismo tiempo los integrantes de los Consejos insulares. Todo ello obliga pues, a estudiar el Parlamento y sus especiales características, en concreto, los grandes problemas que en torno al mismo se han suscitado, respecto a la elección de sus miembros, su doble condición de parlamentarios y consejeros insulares y su organización y funcionamiento.

II. NACIMIENTO DE LAS ISLAS BALEARES COMO COMUNIDAD AUTÓNOMA

2.1. Antecedentes históricos

La personalidad propia y actual de las Islas Baleares en relación con su autonomía y lo que representa la causa primera de su autogobierno tienen origen en su historia jurídica. En concreto, en la conquista de Mallorca, Ibiza y Menorca por Jaime I en 1229, 1235 y 1287 respectivamente, que dio lugar a la creación de unas comunidades políticas con sus correspondientes instituciones representativas de los intereses de cada isla.

El Reino de Mallorca nació con la “Carta de Población o de Franquicia”, de 1230, otorgada por Jaime I, en la que se concedió el título de “Reino” a la isla de Mallorca, y se la dotó de una serie de libertades y exenciones que permitieron después crear el Gran y General Consejo de Mallorca⁴.

En 1249, Jaime I otorga al Reino de Mallorca el “Privilegio de 7 de julio”, con el que permite la creación de las “Jurats” de la Ciudad del Reino de Mallorca. Esta Juraría,

³ Como se establece en Preámbulo del Estatuto.

⁴ RIBAS MAURA, ANDRÉS (1988), “Antecedentes históricos de la autonomía balear”, Capítulo II, *El Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares*, Colección Estado y Derecho, pp. 75-84. Ver también OEHLING DE LOS REYES, ALBERTO (2008) “Del Parlamento”, Capítulo I, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares*, Blasco Esteve, Avelino (Dir.), ed. Thomson, Civitas, pp. 655-663.

compuesta por seis jurados, gobernaba, administraba y regía los asuntos relativos a la isla. Junto a ella, se constituyó un Consejo como órgano asesor de la Juraría y cuyos miembros eran designados por ésta⁵. Posteriormente, y como consecuencia de las trifulcas entre la Ciudadela y las villas rurales, se dictó la sentencia arbitral del Rey Sancho de Mallorca, de 19 de junio de 1315, y con ella, el antiguo Consejo de los Jurados se transformó en el Gran y General Consejo de Mallorca, quedando convertido en la asamblea representativa y el órgano supremo del Reino de Mallorca que, coordinadamente con la administración del Rey, gobernaba la isla.

Menorca, por su parte organizó sus instituciones representativas a través de la “Carta de Población” otorgada por Jaime II, el 30 de agosto de 1301. Carta, que prácticamente reproduce la Carta y el Privilegio de Mallorca, incluyendo la organización de sus instituciones. En la Carta se estructura la Universidad General de la isla de Menorca, como órgano compuesto por cuatro jurados y jurisdicción sobre toda la isla y las Universidades particulares de las diferentes poblaciones. El enfrentamiento entre la Ciudadela y las poblaciones foráneas y la discordia de los jurados y la clase privilegiada, que se negaba a contribuir en el pago de determinados impuestos, dio lugar a la sentencia de Galcerán de Requessens en 1439, que redujo el poder de la Universidad General y se lo dio al Consejo General de Menorca que se convirtió en el verdadero administrador de la isla⁶.

Ibiza, por su parte se administró conforme al “Privilegio de 15 de abril” de 1299, otorgado por Jaime II de Mallorca. Mediante este Privilegio, se constituyó la Universidad que comprendía las islas de Ibiza y Formentera, regida por tres jurados, los cuales gobernaban sobre la totalidad de las islas. Posteriormente ésta fue sustituida por un Consejo General y un Consejo Secreto como órgano delegado del primero⁷.

Tras la victoria en la Guerra de Sucesión de 1701-1713, Felipe V dictó los Decretos de Nueva Planta, que transformaban el sistema político del Reino de España en un estado centralista al estilo francés, basado en aplicar el Derecho público propio de Castilla en todo el territorio nacional, para reforzar el absolutismo.

El Real Decreto de 26 de noviembre de 1715 supuso para las islas, salvo para Menorca que estaba ocupada por los ingleses, la abolición de todas las competencias de su antiguo sistema de gobierno y su sustitución por el sistema centralista utilizado en los restantes territorios de la Corona de Aragón, en torno a las figuras del Comandante General, la Audiencia, el Superintendente y el Corregidor para la esfera local.

En Mallorca, el Comandante General asumió las funciones de virrey, presidiendo la Real Audiencia y utilizando para las tareas administrativas el Real Acuerdo. Ello supuso que todas las funciones del Gran y General Consejo pasasen a la Real Audiencia, y los jurados de la Ciudad, pasasen a denominarse regidores y a ser nombrados por el poder real y con funciones sólo para la administración local. La Nueva Planta mallorquina introdujo también numerosas reformas en el sistema fiscal, designándose un Intendente y reservándose a la Corona la acuñación de moneda y la gestión de impuestos. Por su parte, la capital vio su nombre modificado y pasó a denominarse “Palma” en vez de Ciudad de Mallorca y se transformó en un Ayuntamiento. Sin embargo como el Decreto de Nueva Planta no suprimió el Gran y General Consejo, éste, apoyándose en los propios

⁵ PIÑA HOMS, ROMÁN (1982) *Els Reis de la Casa de Mallorca*, Biografies de Mallorquins-1, Ajutament de Palma, pp. 1-24; (1987) *La Creación del derecho en el Reino de Mallorca*, ed. Cort, Palma de Mallorca, pp. 1-209; (1977) *El Gran y General Consell: asamblea del Reino de Mallorca*, ed. Diputación Provincial de Baleares, Instituto de Estudios Baláricos, Patronato “José Ma. Quadrado,” Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Palma de Mallorca, pp. 1-189.

⁶ QUINTANA y PETRUS, JOSEPH (1977) *Els menorquins i l'autonomia (passat, present, perspectives de futur)*, Ed. Moll, Palma, pp. 1-190. Ver también: SASTRE MOLL, JAUME (2012) “Desenvolupament institucional de Menorca. Segles XIII-XV. Les sentències de Galceran de Requesens per a Menorca (1439-1441)”, *Revista d'Estudis Històrics* Any CXXVII, n.º 866, Tercera Època, Palma, pp. 35-73.

⁷ MACABICH, ISIDORO (1966) *Historia de Ibiza*, ed. Daedalus.

Decretos que no lo derogaban, continuó reuniéndose y enviando Síndicos a Madrid, sin ningún resultado favorable. Esta precaria supervivencia se mantuvo hasta que la Real Orden de 22 de julio de 1718 lo suprimió.

Ibiza siguió el mismo camino que Mallorca. Adoptó el modelo castellano y perdió su tradicional estructura y autonomía. La máxima autoridad pasó a manos de un Gobernador dependiente de la Real Audiencia de Mallorca.

Menorca como estaba ocupada por los británicos fue recuperada en el Tratado de Amiens en 1802 y se le aplicó directamente la administración centralizada de la España del siglo XIX⁸.

La Constitución liberal de 19 de marzo de 1812, creó las Diputaciones provinciales y tras la muerte de Fernando VII, con la regencia de María Cristina, se dictó el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, conocido como el “Decreto de Burgos” por el que se dividió el territorio español en 49 provincias. Las Islas Baleares pasaron a ser una provincia, coordinadas por una Diputación provincial, con sede en Palma y controlada por el Gobernador Civil, como delegado del poder central.

Durante la I República el Proyecto de Constitución Federal de 17 de julio de 1873 intentó descentralizar el poder, pero no lo consiguió.

No será hasta la Constitución de 9 de diciembre de 1931 cuando se recuperan las verdaderas expectativas de autogobierno. Aparece así, por un lado un anteproyecto de Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares⁹. La iniciativa fue de la “Associació per la Cultura de Mallorca” y el proyecto tuvo el apoyo de los republicanos federales y regionalistas, aunque los menorquines no quisieron participar. El resultado fue que el estatuto nunca llegó a ser aprobado.

2.2. La Constitución de 1978 y el régimen preautonómico

Desde los primeros momentos de la transición, aprobada por la Ley 1/1977, para la Reforma Política de 4 de enero, se manifestaron en las islas los sentimientos autonómicos, y el 4 de junio de 1977, todos los partidos políticos, salvo Alianza Popular, firmaron el llamado Pacto Autonómico, en el que se comprometieron a defender el derecho a la autonomía de las islas. Así, el Gobierno, con base en la Ley de Cortes de 17 de julio de 1942 y la disposición transitoria 1ª de la Ley para la Reforma Política, por el Real Decreto-Ley 18/1978, de 13 de junio, instauró el régimen preautonómico para el archipiélago balear.

El Real Decreto-Ley 18/1978, tenía un contenido principalmente orgánico, pero incluyó la novedad de volver a instaurar los míticos Consejos insulares como órganos de gobierno de las islas¹⁰.

La preautonomía balear se organizó a través del Consejo General Interinsular, porque se entendió que esta entidad, aunque fuera local, podría lograr un mayor engarce con las islas. La composición inicial del Consejo se previó de forma transitoria en el Real Decreto-Ley 18/1978, hasta la celebración de elecciones locales. Con esta composición

⁸ BONELL COLMENERO, RAMÓN (2010), “Los Decretos de Nueva Planta”, *Revista estudios jurídicos, económicos y sociales*, vol. 8, pp. 1-40.

⁹ Los ponentes de este anteproyecto fueron personalidades relevantes del mundo cultural mallorquín: Guillen Forteza, Joan Pons, Elvir Sans, Miquel Font y Emili Darder.

¹⁰ El artículo tercero del Real Decreto-Ley dice: *Se instituye el Consejo General Interinsular como órgano de gobierno de las Baleares, que tendrá personalidad jurídica plena en relación con los fines que se le encomienden. Su constitución definitiva se realizará de acuerdo con la legislación sobre elecciones locales. Y el artículo cuarto del Real Decreto dice: En el ámbito territorial de cada una de las Islas de Mallorca, Menorca e Ibiza-Formentera, se instituye un Consejo Insular que tendrá personalidad jurídica para los fines que se le encomienden. Su constitución se realizará de acuerdo con la legislación sobre elecciones locales.*

provisional se constituyó formalmente el Consejo General Interinsular, el 28 de julio de 1978.

Tras la aprobación de la Constitución, parte de los partidos políticos se manifestaron a favor de iniciar la autonomía de las Islas Baleares a través de la vía del artículo 151 CE. Sin embargo, esto fue objeto de polémica y tras un largo y tenso debate entre las diferentes fuerzas políticas, en junio de 1980 se consiguió llegar al acuerdo de crear una Comisión, que se conoció con el nombre de la “Comissió dels onze”, compuesta por representantes de las diferentes fuerzas políticas representadas en el Consejo General Interinsular y presidida por el Presidente de este órgano, encargada de redactar un anteproyecto de Estatuto¹¹. Dicha Comisión, diez meses más tarde, tras superar el principal punto de fricción de la composición del Parlamento balear, firmó el Acuerdo el 15 de julio de 1981, por el cual decidieron adoptar la vía lenta del artículo 143 CE y un sistema de elección proporcional corregido para el Parlamento. Acuerdo que a pesar de las dificultades consiguió, conforme exigía el artículo 143.2 CE la mayoría del censo electoral de cada isla.

Posteriormente, el 4 de diciembre de 1981, de conformidad con el artículo 146 CE, el Presidente del Consejo General interinsular convocó a la asamblea de parlamentarios y consejeros interinsulares para elaborar el Proyecto de Estatuto para las Islas Baleares y 3 días más tarde, el 7 de diciembre de 1981 se aprobó el Proyecto de Estatuto de Autonomía de Baleares, que se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 10 de marzo de 1982. Sin embargo, el Proyecto de Estatuto se vio afectado, por la disolución de las Cortes Generales en agosto de 1982, y no se aprobó hasta el 25 de febrero de 1983.

III. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LAS ISLAS BALEARES

Tras la aprobación del Estatuto de Autonomía, por la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, éste ha sido modificado en cuatro ocasiones. Sin embargo, sólo las dos últimas reformas han hecho frente a los verdaderos problemas históricos de las islas.

En efecto, la Ley Orgánica 9/1994, de 24 de marzo de reforma del Estatuto, fue consecuencia de los Acuerdos Autonómicos de 1992 entre el Gobierno, el Partido Socialista y el Partido Popular y la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE, por lo que sólo fue dirigida a ampliar las competencias de la Comunidad Autónoma.

Por su parte, la Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero de reforma del Estatuto, fue complementaria de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, y fue aprobada de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 81 CE, en relación con el artículo 150.2 CE, para transferir a la Comunidad Autónoma, por la vía del artículo 150.2 CE, la competencia de ejecución de la legislación del Estado en materia de comercio interior.

Con la Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero de reforma del Estatuto, por primera vez se intentaron cambiar las fórmulas iniciales de 1983. Fue, realmente, la primera reforma cuya finalidad no era la ampliación del techo competencial de la Comunidad Autónoma, sino resolver los problemas históricos e institucionales más importantes. Por ello, además

¹¹ COLOMÓN PASTOR, BARTOMEU (2001) “La preautonomía de las Islas Baleares y el futuro de los órganos provinciales en las Comunidades Autónomas uniprovinciales”, Capítulo III, *Veinticinco años de autonomía balear*, Estudios jurídicos sobre el autogobierno (1977-2000), ed. Marcial Pons, pp. 77-93. Recuerda este autor que, en este sentido, las Islas Baleares fueron la única Comunidad Autónoma cuyo ente preautonómico estaba compuesto por personas elegidas democráticamente, eso sí, en elecciones de tipo local, y esto es así porque es el único ente preautonómico que descansa sobre un ente local.

de ampliarse el ámbito de competencias de la Comunidad, se cambió la denominación de la Comunidad Autónoma, que pasó a ser “Illes Balears”; se intentó eliminar la doble naturaleza de los representantes políticos; se sometió al Parlamento a una fuerte reforma organizativa y de funcionamiento; se elevó a rango estatutario la Sindicatura de Greuges y se creó un Capítulo específico para los órganos de consulta y asesoramiento. Sin embargo la reforma de 1999, como dice su propia Exposición de Motivos no fue más que el principio, *un punto y seguido que permita continuar trabajando en adelante para llegar a alcanzar la cuota de participación política que en razón de nuestra historia nos corresponde.*

Será la reforma de 2007, por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, la que ha resuelto la mayor parte de los problemas de las Islas Baleares. Así, dentro del Título IV “De las Instituciones de la Comunidad Autónoma de Illes Balears”, en el Capítulo I, relativo al Parlamento, en el artículo 41, por primera vez consagra con el mayor rango normativo, lo que venía siendo una práctica constante del sistema electoral y exige que ley del Parlamento, aprobada por mayoría cualificada de dos tercios, regule el total de diputados que debe tener el Parlamento, el número de Diputados que debe corresponder elegir en cada una de las circunscripciones electorales y las causas de inelegibilidad y de incompatibilidad que les afecten. Y, en este mismo Título, dedica dos capítulos a la cuestión local, el Capítulo IV, relativo a los Consejos Insulares, que hace una descripción detallada de los mismos y de sus competencias y crea el Consejo Insular de Formentera, y el Capítulo V, referente a los municipios y demás entidades locales¹²; Por otro lado, hace desaparecer el sistema de lista única y opta decididamente por el sistema de listas separadas y diferenciadas: una para el Parlamento y otra para cada Consejo.

IV. CONSOLIDACIÓN DEL PARLAMENTO COMO INSTITUCIÓN DE AUTOGOBIERNO

El artículo 18 del Estatuto de Autonomía de 1983, establecía que la organización institucional autonómica estaba integrada por *el Parlamento, el Gobierno y el Presidente de la Comunidad Autónoma*, añadiendo a continuación, en su apartado 2, a los Consejos Insulares.

A su vez el artículo 38 del Estatuto establecía que los Consejos estaban *integrado por los Diputados elegidos para el Parlamento, en las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera*. No había, pues una elección propia y diferenciada para los Consejos sino que, automáticamente, los diputados elegidos en cada isla al Parlamento eran al mismo tiempo los miembros integrantes de los Consejos. La única excepción de esta regla era el caso de los Presidentes de la Comunidad Autónoma y del Parlamento, que eran sustituidos en los Consejos por el siguiente de la lista correspondiente. Salvo estos dos casos, los miembros de los Consejos eran al mismo tiempo, diputados autonómicos. Con ello se llegaba al resultado curioso de que un determinado partido o grupo parlamentario podía tener la mayoría en el Parlamento autonómico y la minoría en el Pleno de un Consejo insular. En consecuencia con lo anterior, el cese de los miembros de los Consejos coincidía con el término del mandato parlamentario, con lo que era imposible disolver el Parlamento¹³.

Esta peculiaridad provenía de los Pactos Autonómicos de 1981, y convirtió al Parlamento balear en el único, en el ámbito político del Estado español, en donde sus representantes políticos ejercían su actividad en dos instituciones diferentes: la función legislativa y de control político del Gobierno en el Parlamento, y la función de admi-

¹² LÓPEZ PAGÁN, JUAN (2007) “Reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears”, *Cuadernos de la Administración Local*, n.º 21, abril.

¹³ BLASCO ESTEBE, AVELINO (2008), “De los Consejos Insulares”, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares*, Blasco Esteve, Avelino (Dir.), ed. Thomson, Civitas, pp. 861-954.

nistrar y gobernar en cada isla en los Consejos. En los debates que, a principios de los años ochenta, condujeron a la aprobación del Estatuto de Autonomía se destacó que esta doble condición tenía que hacer posible el equilibrio y la concordia entre la existencia de una sola Comunidad Autónoma y las islas que la integran, ya que por la coincidencia en las personas se va a producir necesariamente una articulación verdadera entre las Islas de Baleares. Esto que parecía tan simple y bonito, en la práctica ocasionó numerosos conflictos, pues las consecuencias jurídicas que se reflejaban en el propio Estatuto de Autonomía condicionaron no sólo la elección de los parlamentarios, sino también su actuación, y con ello el de toda la organización y el funcionamiento del Parlamento, como se verá a lo largo de sus Legislaturas¹⁴.

4.1. I Legislatura (1983-1987)

La primera Legislatura, tuvo su andadura a través de la disposición transitoria segunda del Estatuto, que estableció unas normas provisionales a aplicar en la primera elección de la Cámara. Así, fijó en 54, el número total de diputados a elegir y dividió la Comunidad Autónoma en cuatro distritos electorales correspondientes a las cuatro islas, de tal forma que Mallorca elegía 30 diputados, Menorca 12, Ibiza 11 y Formentera 1. Finalmente determinó que, mientras las instituciones autonómicas no se hubieran dado su propia ley electoral, serían de aplicación las normas electorales que regulaban la elección al Congreso de los Diputados en todo lo no previsto en esta transitoria y en los artículos 20, 21 y 22 de este Estatuto.

De acuerdo con el contenido de esta disposición transitoria, el 8 de mayo de 1983, se celebraron las primeras elecciones al Parlamento Balear y el 31 de mayo, tuvo lugar la sesión constitutiva e inaugural del primer Parlamento balear.

A su vez, como el primer Parlamento balear tampoco tenía una normativa interna y concreta de organización y funcionamiento, y el artículo 24.7 del Estatuto sólo se refería a que su aprobación y reforma requería la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, tras la constitución del Parlamento, este mismo Pleno, un mes más tarde, se dotó de un Reglamento de carácter provisional, el Reglamento de 29 de junio de 1983, cuya sistemática y contenido era muy parecido al del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982, con la única peculiaridad de su condición transitoria y de establecer en sus dos disposiciones transitorias la ampliación de los plazos: para la constitución de los grupos parlamentarios de este primer Parlamento de las Islas Baleares (*a los diez días siguientes al de la entrada en vigor del presente Reglamento Provisional*) y para la constitución de las comisiones permanentes (*se constituyan en el plazo de veinte días desde la entrada en vigor de éste*).

En esta primera Legislatura, el Parlamento fue aprobando las normas básicas para su funcionamiento. Así, aprobó El Reglamento Parlamentario, el 4 de junio de 1986, que al igual que el Reglamento Provisional, observa un gran mimetismo con el Reglamento del Congreso y, cinco meses más tarde, aprobó la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, electoral de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

El verdadero retraso en la aprobación de estas normas se produjo principalmente por la gran dificultad que supuso la elaboración y aprobación de la normativa electoral. En efecto, tras intensos debates doctrinales y parlamentarios en torno a la conveniencia de adoptar un sistema paritario o proporcional a la población, pues la elección de una u otra forma influía no sólo en el Parlamento y sus mayorías sino también en los Consejos Insulares, que llevaron incluso a que se aceptara una enmienda a la totalidad con

¹⁴ OLIVER ARAUJO, JOAN Y CALAFELL FERRÁ, VICENTE JUAN (2003) "Islas Baleares", op. cit., pp. 377-380.

texto alternativo al Proyecto de Ley del Gobierno¹⁵, se llegó a aprobar la Ley electoral de la Comunidad¹⁶. Cuya polémica no se cerró tras su aprobación, pues 56 diputados de Alianza Popular en el Congreso de los Diputados interpusieron un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 12.2 de la Ley, que es el que distribuye los escaños entre las cuatro islas. El Tribunal Constitucional en su sentencia 45/1992, de 2 de abril, desestimó dicho recurso.

Junto a estas controversias legislativas, en esta primera Legislatura se registraron otras cuestiones parlamentarias de gran relevancia, como la cuestión de confianza presentada y ganada por el Presidente del Gobierno y la creación de dos Comisiones de investigación por las presuntas irregularidades e incompatibilidades del Presidente de la Comunidad con motivo de contrata.

4.2. II Legislatura (1987-1991)

La II Legislatura del Parlamento balear, que se inició con las elecciones celebradas el 10 de junio de 1987, dejó abierta la posibilidad de cualquier Gobierno, pues los partidos de centro y derecha tenían 29 escaños y los de izquierdas 25. Ninguna de las dos opciones tenía los 30 escaños para la mayoría absoluta y por lo tanto los 5 diputados del Centro Democrático y Social (CDS) se convirtieron en los árbitros de la situación. Sin embargo el CDS optó por quedarse al margen del Gobierno y abstenerse en la votación de investidura, dejando que gobernase el partido que había obtenido la mayoría relativa.

Este era el panorama inicial de la Legislatura hasta que, un diputado del CDS abandonó su Grupo parlamentario, alegando que se estaba incumpliendo el programa electoral de su partido y se constituyó en Grupo mixto, apoyando con su voto la mayoría absoluta favorable al Gobierno.

Con el fin de paliar esta situación en el futuro, el Pleno del Parlamento balear modificó el Reglamento parlamentario, el 27 de marzo de 1991, regulando de manera precisa la constitución del grupo parlamentario mixto y la figura del diputado no adscrito.

4.3. III Legislatura (1991-1995)

Durante la III Legislatura, consecuencia de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas se procedió a modificar el Estatuto de Autonomía, por la Ley Orgánica 9/1994, de 24 de marzo. Reforma que sin embargo fue dirigida a la ampliación del techo competencial de la Comunidad Autónoma, por lo que no afectó a sus instituciones de autogobierno. Sin embargo, antes de finalizar la Legislatura se aprobó la Ley 4/1995, de 21 de marzo, de modificación de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, electoral de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, que en su artículo único, elevó la barrera electoral del 3 por ciento al 5 por ciento. Lo que supuso un auténtico revuelo, por faltar escasos meses para las elecciones al Parlamento de la Comunidad y porque se hizo con el decisivo voto de un diputado tráfuga.

¹⁵ OLIVER ARAUJO, JOAN Y RIBAS MAURA, ANDRÉS (1994) "Los primeros doce años de autonomía en la Comunidad de las Islas Baleares", *Revista de Derecho Político*, n.º 38, pp. 267-278.

¹⁶ OLIVER ARAUJO, JOAN Y CALEFELL FERRÁ, VICENTE JUAN (2003) "Islas Baleares", *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas*, Espín Templado, Eduardo (Coord.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 367-392.

4.4. IV Legislatura (1995-1999)

En la IV Legislatura, con la reforma operada en el Estatuto de Autonomía, por la Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero, se intentó paliar el problema de la doble condición de los representantes políticos, lo que a su vez produjo algunos cambios de relevancia en la organización y el funcionamiento del Parlamento.

En efecto, uno de los mayores inconvenientes que este sistema tenía, era la sobrecarga de trabajo de los miembros de los Consejos y parlamentarios, en especial de los que estaban en los equipos de gobierno de cada uno de ellos. Sobrecarga que se fue incrementando conforme se transferían competencias a la Comunidad Autónoma y que llegó incluso a suponer una cierta parálisis de los Consejos de las islas menores durante los días de sesiones del Parlamento, ya que de martes a jueves de la semana respectiva, los miembros de los Consejos tenían que acudir a dichas sesiones, que se celebraban en Palma. Ello hizo muy difícil la posibilidad de votar en una y otra institución. Por esta razón, a medida que aumentaban las competencias transferidas, se fue imponiendo poco a poco la tesis de la diferenciación personal, hasta que, la fórmula inicial de 1983 se cambió por la reforma estatutaria de 1999, que permitió, tanto a los diputados como a los miembros de los Consejos, renunciar a su escaño y ser sustituidos por el siguiente al último elegido en la lista, con un máximo del 50 por ciento de los electos de cada candidatura en cada circunscripción electoral.

Lo que a su vez permitió modificar estatutariamente determinadas cuestiones relacionadas con la organización y el funcionamiento del Parlamento como: el aumento de la duración del periodo de sesiones, (art. 24.4), la mención del carácter personal e indelegable del voto de los diputados (art. 23.2); o la convocatoria automática de sesiones extraordinarias a instancia del Gobierno (art. 24.4 párrafo segundo). Modificaciones, que se vieron también en otras cuestiones parlamentarias como: las materias excluidas de delegación legislativa al Ejecutivo (art. 27.1); la modificación de la designación de los senadores autonómicos, que deberían ser nombrados en aplicación del criterio de representación proporcional y sin necesidad de que fueran parlamentarios (art. 28); el reconocimiento estatutario de la Sindicatura de Cuentas y el Consejo Consultivo cuyos integrantes tenían que ser elegidos por la Cámara (arts. 46 y 41 respectivamente), el nombramiento de las ternas al Consejo General del Poder Judicial para el nombramiento de magistrados al Tribunal Superior de Justicia (art. 57); o la exclusión de la prohibición de retribución fija para los parlamentarios.

A pesar de todas las reformas estatutarias, no se modificó su Reglamento parlamentario, que empezaba a convertirse en una tarea inaplazable.

4.5. V Legislatura (1999-2003)

En la V Legislatura, la cuestión electoral volvió a estar de actualidad, por la reforma operada en la Ley electoral por la Ley 6/2002, de 21 de junio, más conocida como la ley cremallera. El artículo 16.4 de este nuevo texto establecía que, *con la finalidad de hacer efectivo el principio de igualdad en la participación política, las candidaturas electorales deberán contener una presencia equilibrada de hombres y mujeres. Las listas se integrarán por candidatos de uno y otro sexo ordenados de forma alternativa*. Con esta reforma electoral las Islas Baleares se convirtieron en la primera Comunidad Autónoma del Estado español en garantizar la paridad electoral. Sin embargo, el Presidente del Gobierno interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra el referido artículo 16.4, que por invocar al artículo 161.2 CE quedó automáticamente suspendido por el Auto de 14 de enero de 2003 del Tribunal Constitucional. Esta decisión del Alto Tribunal supuso en la práctica que las siguientes elecciones autonómicas se celebraran de acuerdo con la fórmula tradicional y la Ley

cremallera no pudo aplicarse hasta las elecciones de 2007. Finalmente, el Tribunal Constitucional mediante Auto 360/2006, de 10 de octubre, desestimó la cuestión y nunca llegó a pronunciarse sobre el fondo del asunto¹⁷.

4.6. VI y VII Legislatura (2003-2007 y 2007-2011)

Será sin embargo a finales de la VI Legislatura donde los parlamentarios deciden resolver la mayor parte de los problemas acaecidos en las Legislaturas anteriores y el 15 de junio de 2006, aprueban la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares para su aprobación por las Cortes Generales.

La VII Legislatura arranca con la reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, aprobada por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, lo que supuso un cambio sustancial en el sistema de elección de los miembros de los Consejos insulares de Mallorca, Menorca e Ibiza.

A partir de la vigencia de la reforma, y tras la aprobación de la Ley 7/2009, de 11 de diciembre, electoral de los Consejos Insulares, los consejeros electos ya no son los diputados elegidos para el Parlamento en cada isla, sino *los consejeros elegidos en las circunstancias respectivas, por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, mediante un sistema de representación proporcional, respetando el régimen electoral general*, tal como reza literalmente el artículo 64.1 del Estatuto. Con esta separación de las listas electorales al Parlamento y a los Consejos, éstos alcanzan una substantividad y una madurez plenas como instituciones de la Comunidad Autónoma. Consecuencia de ello, el artículo 55.1 del Estatuto permite al Presidente de la Comunidad disolver anticipadamente la Cámara.

Esta reforma estatutaria ha supuesto también un cambio sustancial en el sistema electoral, pues el artículo 41.4 del Estatuto de 2007, demanda que la Ley electoral del Parlamento de las Islas Baleares sea aprobada por mayoría cualificada de dos tercios. Una mayoría tan agravada que en el ordenamiento jurídico español sólo se exige para las grandes reformas como la de Constitución, lo que deja entrever la voluntad de los estatuyentes de que la futura ley electoral balear tenga un amplísimo grado de consenso.

A su vez, el nuevo Estatuto de Autonomía también ha incidido en un buen número de modificaciones parlamentarias, de entre las cuales cabe destacar: la atribución al Presidente de la Comunidad de la facultad de disolver anticipadamente el Parlamento (arts. 55.1 y 56); la dotación al Gobierno de la potestad de dictar Decretos Leyes (art. 49); el reconocimiento a los ciudadanos el derecho a participar en la elaboración de las leyes [art. 15.2 b)]; la delimitación de las materias excluidas de la competencia legislativa plena de las comisiones; la consolidación estatutaria, como órgano parlamentario, de la Comisión General de Consejos insulares (art. 53); la regulación del principio de subsidiariedad en relación con las iniciativas legislativas de la Unión Europea (art. 112); la supresión de la aprobación parlamentaria de los convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas (art. 103); la creación del Consejo de Justicia y el Consejo Audiovisual y la modificación del Consejo Consultivo, cuyas designaciones corresponden, total o parcialmente al Parlamento (arts. 96, 77 y 76 respectivamente); la institucionalización del control parlamentario en materia de radiotelevisión pública (art. 91), o el aumento del quorum parlamentario para la reforma del Estatuto de Autonomía (art. 139).

¹⁷ SERRA CRISTOBAL, ROSARIO (2008), "La presencia de mujeres en los Parlamentos autonómicos. La efectividad de las medidas de paridad adoptadas por los partidos políticos y por el legislador", *Revista de Estudios Políticos*, n.º 141, pp. 161-195.

Pocos días antes de la disolución del Parlamento, el Pleno de la Cámara en su sesión de 15 de marzo de 2011 aprobó la reforma integral del Reglamento parlamentario, que no entró en vigor hasta la siguiente Legislatura.

4.7. VIII y IX Legislaturas (2011-2015) y (2015-)

La VIII Legislatura comienza con un nuevo Reglamento parlamentario, que además de incorporar las modificaciones estatutarias, incorpora también las resoluciones de Presidencia y la práctica parlamentaria que se venía desarrollando en las Legislaturas anteriores.

Las mayores modificaciones introducidas en el Reglamento del Parlamento balear afectan a su contenido y no a su estructura, que sólo se ve modificada por la introducción de un nuevo Título VII, sobre el control de las disposiciones del Gobierno con fuerza de ley; incluir en un solo Capítulo todo lo relativo a las iniciativas legislativas ante el Congreso de los Diputados; y crear un nuevo Capítulo II en el Título XII, para regular la interposición de los recursos de inconstitucionalidad y los nombramientos de los candidatos a magistrados del Tribunal Constitucional.

Además de respetar los principios que inspiraron la ordenación inicial de la Cámara, en consonancia con las exigencias de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, a lo largo de todo el articulado se puede observar el uso del lenguaje inclusivo¹⁸.

El Reglamento se inicia con un Título Preliminar que prácticamente reitera lo establecido en el artículo 40 del Estatuto de Autonomía, añadiendo simplemente en el artículo 1.3, que aunque su sede sea la ciudad de Palma, *podrá reunirse en cualquier lugar de las Islas Baleares*.

Entre las modificaciones más importantes se encuentran las que afectan al Título II, relativas al Estatuto de los diputados. Fruto de los innumerables escándalos de la VII Legislatura, en la que diversos diputados estuvieron relacionados en causas criminales relacionadas con casos de presunta corrupción.

La modificación reglamentaria más notoria de cara a los medios de comunicación fue la de ampliar, en el artículo 9.2, las causas por las que la Cámara puede acordar, por mayoría absoluta, la suspensión de la condición política de diputado en caso de seguirse un procedimiento penal contra un parlamentario. Al auto firme de procesamiento se le añadió la del auto de apertura del juicio oral, con lo que se incorpora al Reglamento la posibilidad de adoptar la suspensión de un parlamentario cuando el diputado este siendo enjuiciado en un procedimiento abreviado.

Las causas de pérdida de la condición de parlamentario reguladas en el artículo 10, también se han modificado y la decisión judicial firme que anule la elección o la proclamación del diputado ha sido sustituida por la fórmula genérica de *decisión judicial firme que lo comporte*. Y en coherencia con la legislación electoral, se ha añadido la pérdida de la condición de diputado por la renuncia provocada por incompatibilidad sobrevenida.

Entre los deberes de los diputados, la obligación de presentar una declaración notarial de bienes y actividades, ha sido sustituida por el *depósito ante la Oficialía Mayor de la Cámara de una declaración de sus bienes patrimoniales y actividades que puedan proporcionarles o les proporcionen ingresos económicos*, conforme al modelo aprobado por la Mesa de la Cámara, reduciéndose el plazo de su presentación a dos meses desde la adquisición de la condición de diputado y ampliándose la obligación de presentar otra al finalizar su mandato (art. 21).

¹⁸ CALEFALL FERRÁ, VICENTE JUAN (2012), El nuevo Reglamento del Parlamento de las Illes Balears: Comentario a la reforma de 15 de marzo de 2011, *Revista General de Derecho Constitucional*, n.º 14.

Respecto a los grupos parlamentarios, regulados en el Título III, las modificaciones más importantes se basan en la reducción de la cifra de diputados necesarios para constituir grupo parlamentario (art. 23) y en permitir la formación de un grupo parlamentario fuera del plazo ordinario para ello, en concreto: *dentro de los diez días de cada periodo de sesiones, siempre que los diputados las diputadas que los conformen hubiesen constituido grupo parlamentario que se hubiese disuelto o sean diputados o diputadas de nueva incorporación al Parlamento como consecuencia de la dimisión de uno o de diversos diputados* (art. 24). Respecto al grupo parlamentario mixto, el artículo 25 establece la posibilidad a este grupo de que por unanimidad apruebe sus normas de funcionamiento, y en su defecto seguir las establecidas en el artículo 25. Finalmente, se atribuye formalmente a la Mesa, oída la Junta de Portavoces, cómo establecer los medios o lugares a ocupar por los grupos parlamentarios (art. 29).

En la organización del Parlamento del Título IV, el nuevo Reglamento entre otras novedades incorpora: en el artículo 39, las causas de cese de los miembros de la Mesa en calidad de tales, que además de la pérdida de la condición de diputado, son la renuncia expresa y la baja en el grupo parlamentario de origen.

En el ámbito de las comisiones, se modifican determinados aspectos de las comisiones de investigación. En concreto, se excluye al Gobierno y a la Mesa de la Cámara de la posibilidad de proponer su creación, que ahora queda reducido a un grupo parlamentario o a la quinta parte de los diputados (art. 55.1) y se ha incluido, el contenido de lo que debe incluir el requerimiento, mediante citación fehaciente, para ser llamado comparecer ante dichas comisiones de investigación (art. 56). Pero, quizá la mayor novedad se encuentra en el permiso de seguir el cumplimiento de las conclusiones aprobadas en Pleno conforme a lo previsto en la proposición no de ley (último párrafo del art. 55.5).

Respecto a las sesiones plenarias, se ha exigido que durante los periodos de sesiones haya un mínimo de un pleno semanal (art. 58.2).

Dentro de los medios personales y materiales, también se añade como función de la Mesa, la *aprobación del estatuto que tenga por objeto la ordenación del régimen jurídico del personal al servicio del Parlamento*, así como la relación de puestos de trabajo y la determinación de las funciones para cada uno de ellos (art. 63).

En el Título V, de las disposiciones generales de funcionamiento, la reforma de 2011, ha incorporado numerosas modificaciones.

Así, en relación con las sesiones, se ha añadido que, *si transcurrida una hora desde la hora de inicio de la sesión fijada en la convocatoria el órgano no se hubiese constituido, la sesión se entenderá desconvocada y no podrá constituirse con posterioridad* (art. 67.3). Respecto a la publicidad de estas sesiones, el Reglamento lo reconocía siempre para el Pleno, pero lo negaba para las comisiones que ahora en el artículo 69, las reconoce como públicas, sin perjuicio de que sólo permite la asistencia a las mismas de *las personas representantes debidamente acreditadas de los medios de comunicación social*.

En el desarrollo de los debates: se ha alterado el orden de intervención de los grupos que pasa de mayor a menor (art. 80); se ha permitido la intervención de los miembros del Gobierno, de la Mesa, y los consejeros insulares (art. 83) en las comisiones y en Pleno, cuando deseen tomar parte en el debate; y se ha permitido que *la Mesa del Parlamento, de acuerdo con la Junta de Portavoces, habilite sistemas de videoconferencia u otros sistemas técnicos adecuados para garantizar el seguimiento de las sesiones y de los debates del Pleno de la Cámara, así como el ejercicio de su voto en el Pleno a aquellos diputados que, como consecuencia de encontrarse en situación de permiso parental o en proceso de una larga enfermedad, no puedan asistir a las sesiones* (art. 85.3).

En las votaciones, además del voto telemático, se pasa a considerar como ordinario el sistema de votación electrónico (art. 90).

En el cómputo de plazos, se impone que siempre que el plazo finalice en sábado, *su vencimiento pasará automáticamente al día hábil siguiente* (el art. 97).

El nuevo Reglamento parlamentario también ha introducido números modificaciones respecto a los procedimientos legislativos, en concreto respecto a la publicidad de las iniciativas legislativas y la documentación que debe acompañar a estas iniciativas legislativas.

Dentro de las funciones de control de la acción del Gobierno: se ha añadido un nuevo Título VII, para controlar las disposiciones del Gobierno con fuerza de ley; en las interpelaciones y preguntas, entre otras modificaciones, se han agilizado los plazos; en las comparecencias informativas, se ha ampliado la iniciativa de los grupos parlamentarios con la posibilidad de solicitarlas (art. 183); y en el debate anual de política general del Gobierno, se ha reducido su celebración, que no tendrá lugar los años en que haya habido otro de carácter general, y se ha agilizado las reglas de su desarrollo (arts. 176 y ss.).

Finalmente en la actual Legislatura, fruto de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se ha vuelto a reformar el Reglamento, el 24 de marzo de 2015, el artículo 21, para conseguir que las declaraciones patrimoniales sean públicas. *Esta publicidad se hará efectiva mediante la publicación inmediata de las declaraciones en la página web del Parlamento de las Illes Balears, en un formato no susceptible de ser manipulado por terceros, así como en Boletín Oficial de las Islas Baleares, una vez hayan recibido la conformidad de la Mesa de la Cámara.*

En definitiva, el Reglamento del Parlamento balear se ha actualizado y adecuado a los muchos y profundos cambios que se han producido, no sólo en el Estatuto de Autonomía y en las Islas Baleares, sino en la sociedad española en general.