



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en DERECHO

Los parlamentarios no adscritos en el ordenamiento jurídico español

Presentado por:

Javier Navarro Rey

Tutelado por:

Edmundo Matia Portilla

Valladolid, 19 de Julio de 2022

Resumen

En el presente trabajo realizaremos un análisis detallado sobre la figura del parlamentario no adscrito en nuestro ordenamiento. Presentaremos una breve introducción asociando dicha situación con la función representativa de los parlamentarios, la importancia de los partidos políticos en nuestro Estado democrático y el fenómeno del transfuguismo político y su correspondiente rechazo por las fuerzas políticas. Después valoraremos la situación anterior en a la creación de esta figura en las Asambleas Legislativas, para así proceder a analizarla más en detalle centrándonos en su definición, las variaciones en su regulación según el parlamento autonómico, los derechos que ostentan estos diputados y lo dispuesto sobre los concejales no adscritos en el artículo 73.3 de la Ley de Bases de Régimen Local. Finalmente expondremos cómo ha evolucionado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en este tema.

Abstract

In this present work you will find a detailed analysis of the non-attached parliamentary figure of our legal system. A brief introduction will be presented regarding the said figure with the representative function of the parliamentarians, the importance and impact of the political parties in our democratic state and the denominated turncoat phenomenon and its correspondent rejection of the political parties. Afterwards, the said situation will be assessed on the creation of said figure in the legislative assemblies in order to be capable of to analyze it in further detail, paying special attention to its definition, the different variations in its regulations depending on each autonomic parliament, the rights that each member of said institutions possess and the content mentioned on article 73.3 "Ley de Bases de Régimen Local" regarding the non-attached councilors. Finally, the evolution of the jurisprudence of the Constitutional court will be analyzed to finish this work.

Palabras clave

Parlamentarios no adscritos, grupo parlamentario, grupo mixto, transfuguismo, mandato representativo, Reglamento, Tribunal Constitucional, Corporación Local, electorado, Parlamento, Cámara, derechos, legislatura, ordenamiento.

Key words

Non-attached parliamentarians, parliamentary group, mixed group, transfugism, representative mandate, Rules of Procedure, Constitutional Court, Local Corporation, electorate, Parliament, Chamber, rights, legislature, order.

INDICE

1.- INTRODUCCIÓN.....	6
1.1. La teoría liberal de la presentación política. El mandato representativo.....	7
1.2. Universalización del sufragio. El Estado de partidos.....	8
1.3. El transfuguismo político.....	13
2.- LA ORGANIZACIÓN DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS ANTES DE LA APARICIÓN DE LOS PARLAMENTARIOS NO ADSCRITOS.....	18
2.1. Los Grupos Parlamentarios en el ordenamiento jurídico español.....	19
2.2. Los Grupos Mixtos en el ordenamiento jurídico español.....	26
3.- EL PARLAMENTARIO NO ADSCRITO EN SENTIDO ESTRICTO.....	30
3.1. El surgimiento de la figura de parlamentario no adscrito.....	30
3.2. Concepto.....	34
3.3. Causas de adquisición de la condición de parlamentario no adscrito.....	37
3.4. Efectos de la adquisición de la condición de parlamentario no adscrito.....	40
3.5. El status jurídico del parlamentario no adscrito: su <i>ius in officium</i>	44
3.6. Los parlamentarios no adscritos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.....	49
4.- CONCLUSIONES.....	58
5.- BIBLIOGRAFIA.....	61
6.- JURISPRUDENCIA.....	63
7.- LEGISLACION.....	63

1. INTRODUCCIÓN

La relativa reciente incorporación al ordenamiento jurídico español de la figura de los parlamentarios no adscritos reviste una indudable importancia y significación que la hace merecedora de reflexión y estudio.

La creación de esta nueva categoría de parlamentarios afecta a aspectos básicos, a elementos estructurales sustanciales, de nuestro actual Estado social y democrático de derecho. Y lo hace porque repercute directamente sobre el estatuto de nuestros representantes políticos, alterando los términos en los que hasta ahora se venía desarrollando la relación entre estos y sus respectivas formaciones políticas. Con todo, lo más significativo de la irrupción de la figura que nos proponemos estudiar es su incidencia sobre un aspecto tan transcendente como el precario equilibrio entre mandato representativo y disciplina de partido que se encuentra en la base misma de nuestra vida democrática, señalando una tendencia favorable a robustecer esa disciplina en detrimento de la libertad de quienes nos representan.

El convencimiento de lo que acabamos de exponer nos lleva a considerar que no es posible abordar el estudio de los parlamentarios no adscritos sin ocuparnos primero, aunque sea sucintamente, de la teoría jurídica de la representación política heredada del Estado liberal de derecho y la incidencia que sobre esta ha tenido el advenimiento y consolidación del Estado de partidos. Como quiera que la justificación de la aparición de este nuevo tipo de parlamentarios es la de luchar contra el transfuguismo político, también nos ocuparemos brevemente del mismo en esta Introducción. Desbordaría los límites de este trabajo y la capacidad del autor de estas líneas abordar cuestiones tan importantes y complejas con la profundidad que requieren. Aquí nos limitaremos a hacer una breve exposición de los mismos como el contexto necesario en que debe situarse, a nuestro juicio, la figura de los parlamentarios no adscritos.

1.1. La teoría liberal de la representación política. El mandato representativo.

La teoría de la representación política propia del Estado liberal se construyó en contraposición con la que había estado vigente en las Asambleas estamentales medievales, en las que la relación entre representantes y representados estaba basada en el mandato imperativo.

Esa clase de mandato, construido sobre categorías jurídicas propias del derecho privado, se caracterizaba, según MATÍA PORTILLA¹, por las siguientes notas: a) el representante sólo lo es de las instituciones, corporaciones o personas que lo han designado; b) en el ejercicio de sus funciones el representante está sometido a las limitaciones e instrucciones impuestas por sus mandantes; c) el voto del representante sólo vincula a sus representados cuando se ha atendido a las instrucciones recibidas de estos; d) los representados pueden proceder en cualquier momento a la revocación de sus representantes, sustituyéndolos por otros que cuenten con su confianza. De este modo, “el mandato imperativo convierte al representante en el portavoz ante un tercero (el Monarca) de la voluntad preconstituida de sus representados”².

Todo cambia con la instauración del Estado liberal. La traslación de la titularidad de la soberanía de una persona física (el Monarca) a una persona moral (la Nación) va a revolucionar la teoría de la representación política. Al carecer la Nación de sustrato físico, su voluntad sólo podrá conformarse y expresarse a través de sus representantes. La voluntad de estos se convierte en la voluntad de la Nación, identificándose así la soberanía nacional con la soberanía del Parlamento. Del mismo modo, puesto que la Nación no puede

¹ MATÍA PORTILLA, E.: “Artículo 22” en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Castilla y León* (dir. Ignacio Saez Hidalgo y Fernando Rey Martínez), Aranzadi, Cizur Menor, 2011, p. 264.

² *Ibidem*.

expresarse por sí misma, “no puede dar órdenes o instrucciones a sus representantes, por lo que los diputados son libres a la hora de adoptar decisiones y nadie puede revocar su función”³. La libertad del diputado y la irrevocabilidad del mandato son, en consecuencia, las dos notas que integran la concepción del mandato representativo⁴.

De la consagración del mandato representativo en el Estado liberal de derecho se desprende, en conclusión, que la titularidad del escaño corresponde a los diputados y que estos gozan en el ejercicio de su mandato de una libertad absoluta.

1.2. Universalización del sufragio. El Estado de partidos.

En el viejo Estado liberal de derecho se consideraba que sólo una parte de la ciudadanía (los ciudadanos activos) estaban capacitados para concurrir a la elección de los representantes de la Nación. Pero a partir de la segunda mitad del siglo XIX va a arrancar, de la mano de la revolución industrial, un imparable proceso de democratización del Estado, que conducirá finalmente al reconocimiento generalizado del sufragio universal. Así entre 1848 y 1918 se va a instaurar en la mayor parte de los países europeos el sufragio universal masculino, que décadas más tarde se extenderá a las mujeres. Con el reconocimiento universal del derecho de sufragio activo y pasivo, y como consecuencia del mismo, van a surgir los llamados partidos políticos de masas, siendo pioneras en ello las formaciones políticas ligadas al movimiento socialista. Las notas que caracterizan a estos son, en primer lugar, que se articulan alrededor de programas políticos basados en una determinada concepción ideológica de la sociedad, y, en segundo lugar, que estos partidos

³ BILBAO UBILLOS, REY MARTÍNEZ Y VIDAL ZAPATERO: *Lecciones de Derecho Constitucional I*, 4ª edición, Aranzadi, Cizur Menor, 2018, p. 147.

⁴ *Ibidem*.

van a dotarse de organizaciones permanentes fuertemente jerarquizadas y disciplinadas⁵.

Aunque la constitucionalización de los partidos políticos tendrá que esperar hasta después de la II Guerra Mundial, el papel de los partidos políticos en la vida del Estado no dejará de crecer hasta acabar convirtiéndose en los verdaderos sujetos y exclusivos protagonistas de la actividad política, que acabarán monopolizando prácticamente en exclusiva en aquellos países que adopten sistema de representación proporcional, sobre todo si, como ocurre hoy en España, las candidaturas electorales se presentan a través de listas cerradas y bloqueadas. En tales casos, “tanto los electores como los propios representantes son plenamente conscientes de que la selección de las personas concretas que van a desempeñar los cargos representativos depende mucho más de la decisión de los partidos que de los representados. Estos se limitan a escoger entre las opciones ideológicas que se les presentan, sin que en su voto influya significativamente la personalidad de los candidatos, por lo que ésta se convierte en un factor irrelevante para el resultado electoral” ⁶.

Lo decisivo para desarrollar una carrera política es contar con la confianza de los líderes del partido y el precio de ésta es la lealtad, disciplina y aceptación incondicional de sus órdenes e instrucciones. Esta preponderancia absoluta de las formaciones políticas ya estaba plenamente reconocida en el periodo de entreguerras del siglo pasado mediante la calificación del Estado como Estado de partidos. Así, en 1929, KELSEN escribirá:

La democracia moderna descansa directamente sobre los partidos políticos, cuya importancia es tanto mayor cuanto más intensamente se realiza el principio democrático. Así las cosas, son comprensibles las tendencias -hasta ahora débiles- a conferir relevancia constitucional a los partidos políticos y a

⁵ BILBAO UBILLOS, REY MARTÍNEZ Y VIDAL ZAPATERO: *ob. cit.*, p. 172.

⁶ MATIA PORTILLA, E: *ob. cit.*, p. 269.

*configurarlos jurídicamente como lo que ya son desde hace tiempo en la realidad: órganos de la formación de la voluntad del Estado*⁷.

Este cambio radical en la situación en que desarrollan sus funciones los representantes políticos no va a tener, sin embargo, ninguna repercusión en la teoría jurídica de la representación política. La sustitución de la Nación por el Pueblo como titular de la soberanía y, en definitiva, el tránsito de un Estado liberal a un Estado democrático no va a suponer ninguna modificación en la concepción jurídica de la relación entre representantes y representados. Puede decirse así que el Estado democrático hereda la teoría jurídica de la representación política propia del Estado liberal, incorporando como un elemento clave de su arquitectura constitucional el mandato representativo.

La consecuencia de todo ello es que “esa libertad de *iure* que el ordenamiento jurídico otorga a nuestros representantes políticos se encuentra radicalmente negada de *facto* en nuestra realidad política cotidiana”⁸. Esta discordancia entre el derecho y la realidad explica la situación actual del mandato representativo. Si éste conserva hoy las notas que lo caracterizaban, ha visto como cambiaba su significado originario. Así, para MANZELLA, “si la prohibición del mandato imperativo subsiste, significativamente es enfocada ahora no ya como garantía de una gestión política libre frente al pueblo, sino como posibilidad de votar contra las directrices del partido al que el parlamentario pertenezca”⁹. El sentido que hoy posee el mandato representativo es el de garantizar jurídicamente la posición del representante frente a su propia formación política.

⁷ KELSEN, H: *De la esencia y valor de la democracia* (traducción y nota preliminar de Juan Luis Requejo Pagés), 2ª edición, KRK ediciones, Oviedo, 2009, p. 71.

⁸ MATIA PORTILLA, E: *ob.cit.*, p. 268.

⁹ MANZELLA, A: *El Parlamento*, il Mulino, Bolonia, 1977, p. 13.

El hecho de que los representantes políticos sean los titulares del mandato conferido por los electores y puedan ejercerlo en libertad no es del agrado de los partidos políticos que, al menos en España, han mostrado, desde los inicios de nuestro actual régimen democrático, “su abierta hostilidad hacia el mandato representativo y han procurado siempre desconocer o minimizar las consecuencias jurídicas que del mismo se derivan”¹⁰. Su propósito constante ha sido el de desplazar a los parlamentarios en la titularidad de los escaños, que estos pasen a pertenecerles a ellos, no de *facto*, pues esto ya ocurre, sino de *iure*, obligándolos a seguir sus instrucciones y pudiendo revocarlos libremente cuando incumplan sus órdenes o dejen de contar con su confianza. Con ello, los partidos, y sobre todo los dirigentes de estos, son coherentes con su objetivo de acaparar y mantener las mayores cotas de poder posibles.

Prueba de cuanto acabamos de decir es que antes incluso de que se aprobara nuestra vigente Constitución se incluyó en la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales, el artículo 11.7 que establecía que los candidatos electos incluidos en las candidaturas presentadas por partidos, federaciones o coaliciones que dejaran de pertenecer al partido que los presentó perderían su escaño. El cargo representativo quedaba sí a la entera disposición del partido, que podía, mediante la expulsión de su seno, remover de su cargo al elegido en sus listas.

Este primer ataque al mandato representativo fue neutralizado por el Tribunal Constitucional que, en la STC 5/1983, de 4 de febrero, va a declarar que “la permanencia de los representantes depende de la voluntad de los electores que la expresan a través de elecciones periódicas, como es propio del Estado democrático de Derecho, y no de la voluntad del partido político” y que “el cese en el cargo público representativo al que se accede en virtud de sufragio no puede depender de una voluntad ajena a la de los electores, y eventualmente a

¹⁰ MATIA PORTILLA, E: *ob. cit.*, p. 270.

la del elegido”¹¹. El Tribunal concluye que el artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales no comprende el supuesto de expulsión de un partido como causa de cese del cargo de concejal al haber sido derogado en ese extremo por la Constitución. Doctrina esta que se verá confirmada por pronunciamientos posteriores (SSTC 10/1983, de 21 de febrero, 16/1983, de 10 de marzo, 20/1983, de 15 de marzo, y 28/1983, de 21 de abril).

El hecho de que el intento de cercenar el mandato representativo en las Corporaciones Locales que acabamos de relatar fracasara no desalentó en modo alguno a nuestros partidos políticos que han seguido buscando nuevas fórmulas para socavarlo. Así, se popularizan en España las llamadas “dimisiones en blanco”, escritos de renuncia al escaño con la fecha en blanco que los candidatos suscriben y entregan a sus partidos con anterioridad a la fecha de las elecciones para que estos puedan disponer libremente de su mandato representativo cuando lo estimen conveniente. Se trata de nuevo de intentar burlar la doctrina constitucional que no permite que el cese de un cargo electo quede al arbitrio de la formación política que lo incluyó en su candidatura. Esta artimaña fue contrarrestada por las Asambleas Legislativas españolas mediante la inclusión en sus Reglamentos de la previsión de que la renuncia de los parlamentarios a su escaño deba presentarse personalmente ante la Mesa de la Cámara, garantizando así que dicha renuncia responda a la libre voluntad del parlamentario en el momento de su presentación.

¹¹ En ese mismo FJ 4, la STC 5/1983, tras recordar que “los partidos políticos, tal y como establece el artículo 6 de la Constitución, ejercen funciones de transcendental importancia en el Estado actual, en cuanto expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política”, va a insistir más adelante en que “el derecho a participar corresponde a los ciudadanos, y no a los partidos, que los representantes elegidos lo son de los ciudadanos y no de los partidos, y que la permanencia en el cargo no puede depender de la voluntad de los partidos, sino de lo expresado por los electores a través del sufragio expresado en elecciones periódicas”.

Consciente de la dificultad de apropiarse de la titularidad de los escaños, las direcciones de los partidos políticos rebajarán sus pretensiones, buscando técnicas que les permitan condicionar y reducir en la mayor medida posible la libertad de los cargos representativos en el ejercicio de su mandato. Es aquí donde debe encuadrarse la incorporación al ordenamiento jurídico español de la figura de los concejales no adscritos, primero, y de los parlamentarios no adscritos, después. Se trata de un fenómeno que no puede comprenderse cabalmente si no es en el marco de esta pugna entre la teoría jurídica del mandato representativo y los condicionamientos derivados de nuestro actual Estado de partidos, entre la libertad jurídica de la que gozan los parlamentarios y la imposibilidad de las formaciones políticas para aceptarla. Como el surgimiento de la nueva categoría de representantes sobre la que versa el presente trabajo se justifica por la necesidad de combatir el transfuguismo político, forzoso será detenerse un momento en su estudio antes de dar por concluida esta Introducción.

1.3. El transfuguismo político.

No es fácil determinar con precisión qué debe entenderse por transfuguismo político. Para GARCÍA ROCA “la expresión transfuguismo político es equívoca, especialmente ambigua, y, como tal, susceptible de distintas comprensiones y lecturas, para delimitar el objeto de un estudio debe ser precisada”¹². Iniciando esa indagación, para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española “transfuguismo” es “actitud y comportamiento del tráfuga, especialmente en la vida política”, y, en la segunda de sus cuatro acepciones, define “tráfuga” como “persona que abandona una organización política, empresarial o de otro género, para pasarse a otra generalmente contraria”. Por

¹² GARCÍA ROCA, J: “Representación política y transfuguismo: la libertad del mandato” en *Transfuguismo político: escenarios y respuestas* (Santolaya Machetti y Corona Ferrero, directores), Aranzadi, Cizur Menor, 2009, p. 40.

su parte, el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico por “transfugismo” entiende “especialmente en la vida política, actitud y comportamiento de quien se convierte en tráfuga” y por “tráfuga” la “persona que con un cargo público no abandona este al separarse del partido que lo presentó como candidato”.

Aunque las definiciones que acabamos de transcribir pueden ayudar a acercarnos a la noción que perseguimos no acaban de precisarla. Así, no está claro si cualquier cambio o abandono de la formación política a la que se pertenecía, manteniendo el cargo, debe reputarse como transfugismo o si tal calificativo sólo debe aplicarse a aquellos supuestos en que la “traición” del cargo público representativo a su partido altera la mayoría gobernante.

Por otra parte, las razones que pueden llevar a un representante político a la ruptura de la disciplina de su grupo político pueden ser, como es obvio, de muy diversa naturaleza. Puede obedecer “a discrepancias ideológicas, a un conflicto de lealtades entre la fidelidad al partido, a los electores, al programa electoral ofertado a estos o a la propia conciencia del representante, o traer su causa de intereses o ambiciones personales más o menos inconfesables”¹³. A estos motivos, que pueden estar en la base de casos de transfugismo individual, deben sumarse otras situaciones creadas por las crisis en el liderazgo de los partidos, las escisiones producidas en el seno de estos o las rupturas en las federaciones o coaliciones electorales, más propicias a provocar episodios de transfugismo colectivo.

Esta diversidad de causas que pueden llevar a un representante político a abandonar su formación política de procedencia ha llevado a la doctrina a identificar distintas clases de transfugismo. Así GARCÍA ROCA ¹⁴ distingue entre “transfugismo retribuido”, que sería aquel que se produce cuando se

¹³ MATIA PORTILLA, E: *ob. cit.*, p. 27.

¹⁴ GARCÍA ROCA, J: *ob. cit.*, pp. 43 y 44.

acepta una dádiva o promesa (dinero o favores) para cambiar el sentido del voto o la actuación del representante político, el de los “tránsfugas nómadas”, que es el que practican aquellos que transitan por distintas formaciones políticas, ajenos a cualquier ideario o ideología estable, movidos únicamente por la ambición de encaramarse a toda costa a un cargo público, o el del “transfuguismo insolidario”, que sería el de los que se apartan sin justificación alguna de las ideas del partido o del programa electoral de la candidatura en la que fueron elegidos por los ciudadanos. A estas categorías podría unirse, a mi juicio, lo que podría denominarse “transfuguismo por frustración”, que sería el de quienes, al no obtener la garantía de su partido de que van a ocupar el puesto en las futuras candidaturas o la designación para el cargo que ambicionaban, se apresuran a ofrecerse a otras formaciones políticas o, incluso, de no haber otro remedio, a crear su propia plataforma electoral para competir con sus antiguos compañeros de partido.

Lo verdaderamente relevante, en todo caso, es que el “transfuguismo”, más allá de estas clasificaciones y sin consideración alguna a las razones que en cada caso puedan justificarlo, es considerado como un fenómeno intrínsecamente perverso por los ciudadanos, que no sólo lo reprueban en los términos más enérgicos, sino que, además, lo consideran como una de las más graves lacras que padece nuestra vida política. Los partidos políticos no son ajenos, por supuesto, al hecho de que esta percepción se haya generalizado y consolidado en la opinión pública. En este punto, no podemos olvidar que “los partidos constituyen ante todo organizaciones especializadas en la ocupación, y gestión competitiva, de cuotas de poder político institucionalizado”¹⁵. Y que, para el ejercicio de tal poder político por los partidos, o, por mejor decir, por sus dirigentes, el mandato representativo en los términos expuestos en esta Introducción supone un límite. La libertad jurídica de la que gozan los representantes políticos puede ser utilizada para desafiar la autoridad de los

¹⁵ VANACLOCHA BELLVER, F.J.: “Entre lo sublime y lo maldito: luces y sombras del transfuguismo político” en *Transfuguismo político: escenarios y respuestas* (Santolaya Machetti y Corona Ferrero, directores), Aranzadi, Cizur Menor, 2009, p. 110.

líderes del partido y, en todo caso, obliga a la dirección partidaria a tener en cuenta la opinión y las sensibilidades de sus distintos cargos electos. Se trata de un problema que comparten todos los partidos políticos. Eso explica que sea este asunto de la lucha contra el transfuguismo político uno de los pocos en que los partidos políticos españoles han llegado a acuerdos. Lo cual es sumamente significativo, sobre todo en un país como el nuestro tan poco proclive al consenso. Y todavía es más llamativo que estos pactos hayan sido suscritos por la práctica totalidad de las formaciones políticas del arco parlamentario español. Así, en el primero de estos, el “Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales” de 7 de julio de 1998, encontramos juntos suscribiéndolos a fuerzas políticas tal alejadas ideológicamente entre sí como el Partido Popular, el Partido Socialista Obrero Español, Iniciativa per Catalunya, el Bloque Nacionalista Galego, Esquerra Republicana de Catalunya o Eusko Alkartasuna. Este Acuerdo se renovó y actualizó el 26 de septiembre de 2000, el 23 de mayo de 2006 y, más recientemente, se ratificaron y se extendieron sus cláusulas a todas las Asambleas legislativas españolas, estatales y autonómicas, a través del “Pacto por la estabilidad institucional. Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las instituciones democráticas” suscrito el 11 de noviembre de 2020. La incorporación a nuestro ordenamiento jurídico, primero de los miembros de las corporaciones locales no adscritos, y, después, de los parlamentarios no adscritos, tiene su origen en tales Acuerdos.

En todo caso, esa ciudadanía tan crítica con el transfuguismo y esos partidos políticos tan comprometidos en la lucha contra el mismo, no siempre se manifiestan con tanto rigor ante los casos concreto de abandono de la disciplina partidaria. Así, para empezar, apenas despierta interés entre la opinión pública aquellos supuestos de lo que VANACLOCHA BELLVER ha denominado como “transfuguismo inocuo”, que sería aquel en el que los representantes “tras desvincularse de su partido, por el motivo que fuere, aceptan integrarse en el correspondiente Grupo Mixto, o permanecer sin

adscripción a grupo alguno, y ejercer una representación sin repercusión directa en la estabilidad o línea fundamental de la acción del gobierno”¹⁶. No es nada infrecuente, por otra parte, que las formaciones políticas se pronuncien ante cada caso de presunto transfuguismo en función de si este beneficia o perjudica sus intereses concretos, no siendo inusual que justifiquen y defiendan públicamente la conducta de los representantes rebeldes, negándose a condenarlos y a considerarlos tráfugas, cuando la ruptura de estos con sus partidos de procedencia permite o facilita su acceso al poder. Actitud esta que contrasta vivamente con la indignada reacción del partido perjudicado por esa deslealtad, que reclamará enérgicamente que el cargo público elegido en sus candidaturas renuncie inmediatamente al mandato que le confirieron los electores y adoptará una actitud victimista en la que nunca, ni por asomo, aparece la más mínima autocrítica por haber seleccionado un candidato con un comportamiento tan poco ético y por haber pedido a los ciudadanos que depositaran su confianza en él. Estas actitudes tan contradictorias como intercambiables de nuestros partidos políticos hacen que la aplicación de los pactos antitráfuguismo genere constantes polémicas, que el cumplimiento de sus cláusulas este permanentemente cuestionado, dándose la paradoja de que cuanto más rigurosa y exigente se vuelve la letra de los Acuerdos que sobre esta materia se suscriben, más laxa sea la puesta en práctica de los mismos. Y dado el alto grado de crispación y encarnizamiento que padece nuestra actual vida política, no es de esperar que los comportamientos permisivos con el transfuguismo que acabamos de describir vayan a desaparecer en un futuro previsible.

No podemos dar por concluida esta sucinta exposición sobre el transfuguismo político sin señalar que este, más allá de la excesiva atención mediática que se le presta y que tanto contribuye a amplificar la percepción que del mismo tienen los ciudadanos, es un fenómeno francamente minoritario en España. Si se tiene en cuenta que existen 8.131 municipios, 50 provincias, 2 ciudades

¹⁶ VANACLOCHA BELLVER, F.J.: *ob. cit.*, p. 118.

autónomas y 19 asambleas legislativas, es preciso reconocer que en nuestro país los casos de transfuguismo son bastante escasos. Tal vez ello se deba a que, como ha hecho notar GARCÍA ROCA, el transfuguismo supone, normalmente, “el fin de la carrera política del tráfuga”, “la crónica de una muerte anunciada, de un desvanecimiento político”¹⁷.

2. LA ORGANIZACIÓN DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS ANTES DE LA APARICIÓN DE LOS PARLAMENTARIOS NO ADSCRITOS

La creación de la categoría jurídica del parlamentario no adscrito, esto es, del parlamentario que ni se encuentra integrado ni puede integrarse en un Grupo Parlamentario, no puede ser comprendida ni valorada sin ponerla en relación con la naturaleza de tales grupos y con la función que estos desempeñan en la organización y funcionamiento de nuestras Asambleas Legislativas. La gran cuestión estriba en tratar de determinar si la incorporación a nuestro ordenamiento de esa nueva clase de parlamentarios incide en la concepción que hasta ahora se tenía de los Grupos Parlamentarios y del Grupo Parlamentario Mixto y, sobre todo, en establecer en qué medida puede influir la instauración de esa nueva figura en la delimitación del contenido esencial del mandato representativo, de las facultades inherentes a la condición de parlamentario constitucionalmente garantizadas.

Por las razones expuestas, entendemos necesario detenernos, aunque sea brevemente, a reflexionar sobre la noción y el papel que nuestro ordenamiento jurídico asignaba a los Grupos Parlamentarios antes de la irrupción de los parlamentarios no adscritos y sobre la función de cierre del sistema que en el

¹⁷ GARCÍA ROCA, J.: *ob. cit*, p. 42.

esquema organizativo de nuestras Asambleas Legislativas había venido desempeñando hasta ahora el Grupo Parlamentario Mixto.

2.1. Los Grupos Parlamentarios en el ordenamiento jurídico español.

La tendencia de los miembros de órganos colegiados numerosos a agruparse con aquellos colegas con los que comparten afinidades o intereses políticos es consustancial al funcionamiento de tales asambleas. Para MATIA PORTILLA¹⁸, tales agrupaciones permiten encauzar y articular las voluntades individuales de los miembros del colegio haciendo así posible la formación de la voluntad colectiva del órgano. De ahí que la existencia de esas facciones pueda rastrearse en todas las asambleas políticas representativas de las que tenemos noticia, desde la antigüedad clásica (partido popular y partido aristocrático en el Senado romano) hasta los primeros Parlamentos liberales (girondinos, jacobinos, hebertistas, etc. en la Convención francesa).

Estas facciones se institucionalizaron y se convirtieron en los Grupos Parlamentarios que hoy conocemos con el surgimiento y consolidación de los partidos políticos en el Estado liberal de derecho. Siendo la personificación de estos en el interior de las Cámaras legislativas, su importancia en la organización y funcionamiento de la vida parlamentaria no parará de crecer al mismo ritmo en que los partidos van asumiendo el protagonismo en la vida política del Estado, hasta llegar a monopolizarla prácticamente en exclusiva en nuestro actual Estado social y democrático de derecho. El reflejo de esta situación en el interior de las Asambleas Legislativas ha llevado a convertir a los Grupos Parlamentarios en los exclusivos sujetos sobre los que se asienta la

¹⁸ MATIA PORTILLA, E.: "Lección 3. Las Cortes Generales (I): naturaleza, estructura y composición" en *Lecciones de Derecho Constitucional II* (Paloma Biglino, Juan María Bilbao, Fernando Rey, Javier Matia y José Miguel Vidal coordinadores), 1ª edición, Lex Nova, Pamplona, 2013, p. 99.

actividad de la Cámara, desplazando al parlamentario individual, que ha visto drásticamente reducida su capacidad de iniciativa individual.

Hoy, en España, los Grupos Parlamentarios están, en lo que respecta a las Cortes Generales, constitucionalizados en el artículo 78.1 CE, que, al regular las Diputaciones Permanentes del Congreso y del Senado, establece que sus miembros “representarán a los Grupos Parlamentarios en proporción a su importancia numérica”. Son los Reglamentos de cada una de las Cámaras parlamentarias los que regulan su constitución. Como nuestro propósito es el de exponer cómo funcionaban nuestras Asambleas Legislativas antes de que se incorporara a estas la figura del parlamentario no adscrito, vamos a utilizar para nuestro análisis la regulación que de los Grupos Parlamentarios efectúa el Título II del Reglamento del Congreso de los Diputados. Dos razones avalan esta opción. La primera de ellas es que esa norma ha sido el modelo seguido en este, como en otros muchos aspectos, por la práctica totalidad de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas a la hora de redactar sus respectivos reglamentos. La segunda razón que nos lleva a centrar nuestro estudio en la actual regulación de los Grupos Parlamentarios en el Congreso es que el hecho de que esta Cámara no haya incorporado por el momento la categoría del diputado no adscrito la convierte en particularmente idónea para comprender el papel que tenían asignados tales Grupos antes del surgimiento de este nuevo tipo de parlamentarios.

Entrando en materia, del régimen jurídico de los Grupos Parlamentarios establecido en los artículos 23 a 29 del Reglamento del Congreso destacamos, a los fines que aquí nos interesan, los siguientes rasgos:

- La consideración de los Grupos como la expresión en el interior de la Cámara de las formaciones políticas que concurrieron a las elecciones lleva al artículo 23.2 del Reglamento del Congreso a prohibir que puedan constituir Grupo Parlamentario separado los diputados pertenecientes a un mismo partido, ni tampoco aquellos diputados que, al tiempo de las elecciones,

pertenezcan a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado.

- El artículo 24 establece que la constitución de los Grupos Parlamentarios se efectuará mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara, que tendrá que ir firmado por todos los que deseen constituir el Grupo y en el que deberá constar la denominación de este y los nombres de todos sus miembros, de su Portavoz y de los diputados que eventualmente puedan sustituirle.

- Con posterioridad a la constitución del Grupo, los diputados que no sean miembros de ningún otro podrán asociarse a este, mediante solicitud aceptada por el Portavoz del mismo (artículo 24.3). Del mismo modo, los diputados que adquieran su condición con posterioridad a la sesión constitutiva del Congreso contarán con un plazo para incorporarse a uno de los existentes. También en este caso, el Portavoz del Grupo Parlamentario correspondiente deberá aceptar tal incorporación (artículo 26).

- Los diputados que en el plazo establecido no se integren en un Grupo Parlamentario quedan incorporados al Grupo Mixto (artículo 25.1 y 26).

- Los diputados pueden, en cualquier momento, abandonar el Grupo Parlamentario al que pertenecen, pasando a formar parte del Grupo Mixto, Sin embargo, dentro de los cinco primeros días de cada periodo de sesiones, podrá integrarse en cualquier otro Grupo Parlamentario de los presentes en la Cámara, siempre que este, a través de su Portavoz, lo acepte (artículo 27.1).

Con el bagaje de estos datos normativos estamos en condiciones de enfrentarnos a un tema tan controvertido como el de la naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios. Sintetizando mucho ¹⁹, puede decirse que tres son

¹⁹ PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, junto a las teorías clásicas, también explora la posibilidad de que los Grupos Parlamentarios puedan ser, simultáneamente, órganos del partido y del Estado u órganos del partido y de la Cámara (PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, N.: *Los Grupos Parlamentarios*, Tecnos, Madrid, 1989, pp. 143 y ss.).

las teorías que se han formulado en torno a su conceptualización jurídica. La primera de ellas considera a los grupos como órganos de las Cámaras. La segunda los conceptúa como órganos de los partidos políticos. Y la tercera como asociaciones de parlamentarios.

A nuestro juicio, la primera de esas tesis debe ser claramente rechazada. Y ello porque, como ha señalado MATIA PORTILLA, las decisiones que adoptan los Grupos Parlamentarios “no pueden imputarse a la Cámara, que, como órgano colegiado, posee una voluntad propia y distinta, que no se identifica con la de los Grupos que la componen²⁰”.

Tampoco es posible considerar a los Grupos Parlamentarios como órganos de los partidos políticos. Los Reglamentos de nuestras Asambleas permiten que se asocien en un mismo Grupo parlamentarios que se han enfrentado ante el electorado bajo siglas políticas diferentes. También pueden incorporarse a dichos Grupos los parlamentarios elegidos en las listas de un partido que no estén afiliados a este y, por lo tanto, no formen parte del mismo. Como ha hecho notar MATIA PORTILLA, ocurre, además, que, como acabamos de exponer, “los Grupos nacen de la exclusiva voluntad de los parlamentarios que los constituyen”, siendo estos los que “pueden decidir su nombre y designar a las personas que ostentarán la dirección de los mismos”. Los partidos políticos son, desde el punto de vista jurídico, entes ajenos a las Cámaras, lo que lleva al autor citado a concluir que “los Grupos Parlamentarios no representan jurídicamente a los partidos políticos en el interior de los Parlamentos, sino que los sustituyen²¹”.

Descartadas las teorías que conceptualizaban los Grupos Parlamentarios como órganos, bien de la Asamblea Legislativa, bien del partido, forzoso es entender

²⁰ MATIA PORTILLA, E.: “Lección 3. Las Cortes Generales (I) ...”. *ob. cit.*, p. 103. En el mismo sentido, SAIZ ARNAIZ, A.: *Los Grupos Parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, pp. 292 y ss.

²¹ *Ibidem*, p. 103.

que estos poseen una naturaleza asociativa, Habla en favor de esta tesis el hecho de que el acto de incorporación o adhesión a un Grupo sea completamente voluntario y también que los Reglamentos de las Cámaras reconozcan a los Grupos un ámbito de autonomía y una capacidad de auto-organización prácticamente absoluta. Nos encontramos así ante una asociación privada al que se le confía el ejercicio de determinadas funciones públicas. Como señala PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, “los Grupos se encuentran con respecto al Parlamento en idéntica situación que los partidos políticos en cuanto al Estado”²².

Afirmada la condición de los Grupos Parlamentarios como asociaciones de configuración legal, será función de los Reglamentos parlamentarios establecer los requisitos que regirán su constitución y su régimen jurídico. Pero estos, al efectuar tal regulación, habrán de respetar el contenido esencial del derecho de asociación consagrado en el artículo 22 CE²³. Y para mantener ese contenido esencial es fundamental que la base de la creación y el mantenimiento de los Grupos Parlamentarios sea la existencia de una *affectio societatis* entre sus miembros y que en su regulación se respete la libertad de estos para establecer sus propias reglas de funcionamiento y para designar a sus órganos directivos sin intromisiones ajenas.

La tesis sobre la naturaleza asociativa de los Grupos Parlamentarios es la que parece haber acogido nuestro Tribunal Constitucional. Este ha descartado expresamente su asimilación a los partidos políticos. Así, la STC 36/1990, de 1 de marzo, en su fundamento jurídico 1, se pronuncia en estos términos: “*De este modo, sin necesidad de ahondar ahora -pues no es imprescindible para nuestros fines- en la difícil naturaleza jurídica, tanto de los partidos políticos como de los Grupos Parlamentarios, resulta indudable la relativa disociación*

²² PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, N.: *ob. cit.* p. 152

²³ MORALES ARROYO, J.M.: *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 347.

*conceptual y de la personalidad jurídica e independencia de voluntades presentes entre ambos, de forma que no tienen por qué coincidir sus voluntades (como sucedería en los supuestos en que los grupos parlamentarios esté integrados por parlamentarios procedentes de distintas formaciones políticas, integrantes de coaliciones electorales y que hayan concurrido conjuntamente a las elecciones), aunque los segundos sean frecuentemente una lógica emanación de los primeros*²⁴. Más explícita en el sentido apuntado resulta la STC 64/2002, de 11 de marzo, cuando, en su fundamento jurídico 3, señala que *“no cabe duda alguna de que la facultad de constituir Grupo Parlamentario, en la forma y con los requisitos que el mismo Reglamento establece, corresponde a los Diputados, y que dicha facultad de conformidad con la doctrina constitucional antes expuesta, pertenece al núcleo de su función representativa parlamentaria, pues, dada la configuración de los Grupos Parlamentarios en los actuales Parlamentos, y, en concreto, en el Congreso de los Diputados, como entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara, así como en el desempeño de las funciones parlamentarias y los beneficios que conlleva la adquisición de tal status, aquella facultad constituye una manifestación constitucionalmente relevante del “ius in officium” del representante*”²⁵. De esta forma, el Tribunal Constitucional reconoce que el derecho de los parlamentarios a asociarse con otros y constituir un Grupo Parlamentario pertenece al núcleo de su función representativa y se integra en el haz de facultades constitucionalmente garantizadas por el artículo 23.2 CE.

Esta interpretación, que hace nacer los Grupos del libre ejercicio por los parlamentarios de su derecho a asociarse con otros miembros de la Cámara y que conlleva admitir que estos puedan abandonarlo en cualquier momento en que lo deseen, permite entender, siguiendo en este punto a MATIA PORTILLA,

²⁴ Doctrina reiterada en la STC 251/2007, de 17 de diciembre, FJ 6.

²⁵ Doctrina reiterada en las SSTC 141/2007, de 18 de junio, FJ 4; 10/2013, de 28 de enero, FJ 3; y 76/2017, de 19 de junio, FJ 4.

que las limitaciones que el Reglamento parlamentario impone a las iniciativas que los miembros de las Cámaras pueden promover a título individual, así como las dificultades que establece para que estos puedan participar en los debates, “son limitaciones aceptadas voluntariamente de facultades inherentes a su mandato (de las que es titular, pero cuyo ejercicio resigna en el Grupo para que sean ejercidas colectivamente), pudiendo recuperarlas en cualquier momento por el simple procedimiento de abandonar el Grupo al que venía perteneciendo”²⁶.

No sería honesto dar por concluido este apartado sin reconocer que no toda la doctrina científica está de acuerdo con la teoría sobre la naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios que acabamos de exponer. Su principal crítica a la concepción de estos como asociaciones de configuración legal se centra en que las disposiciones reglamentarias que incorporan forzosamente al Grupo Mixto a aquellos parlamentarios que no se han integrado voluntariamente en otro Grupo Parlamentario desconocen la dimensión negativa del derecho de asociación consistente en el derecho a no asociarse. En palabras de SAIZ ARNAIZ, “la libertad de los diputados se limita a la elección del grupo del que desean formar parte, pero no comprende la no inscripción en ninguno de ellos”. De ello se sigue, para ese autor, que “la constitución de los grupos – y la pertenencia a uno de ellos – se convierte así en un acto debido, faltando en ellos un elemento típico de la libertad de asociación como es *la no necesidad de la propia asociación*, por lo que puede considerarse *una especie de asociación obligatoria*, y estas, como ha afirmado el Tribunal Constitucional, no son verdaderas asociaciones”²⁷.

Para poder determinar lo acertado de esta objeción es preciso proceder al examen de la naturaleza que cabe atribuir al Grupo Parlamentario Mixto.

²⁶ MATIA PORTILLA, E: “Lección 3. Las Cortes Generales (I): ...”, *ob. cit.*, p. 104.

²⁷ SAIZ ARNAIZ, A.: *ob. cit.*, pp. 320 y 321.

2.2. Los Grupos Mixtos en el ordenamiento jurídico español.

En todos los Reglamentos parlamentarios españoles está prevista la existencia de un Grupo Parlamentario Mixto. Tomando como ejemplo lo dispuesto en el Reglamento del Congreso de los Diputados, que hemos adoptado como modelo, el artículo 25.1 del mismo establece que “los Diputados que, conforme a lo establecido en los artículos precedentes, no quedaran integrados en un Grupo Parlamentario, en los plazos señalados, quedarán incorporados al Grupo Mixto”. Como explica MATIA PORTILLA, de los términos imperativos empleados en el precepto reglamentario (“quedarán incorporados”) se desprende que el Grupo Parlamentario Mixto no es una asociación voluntaria de parlamentarios. Lo que es tanto como decir que no posee la misma naturaleza jurídica que los restantes Grupos de la Cámara. A diferencia de estos, se trata, en palabras del autor citado, “de un Grupo Parlamentario de creación reglamentaria, que nace automáticamente cuando se produce el hecho objetivo de que existan en las Cámaras miembros de estas no integrados en ninguno de los Grupos Parlamentarios creados por la libre voluntad de los miembros de las Asambleas”²⁸.

De lo que acabamos de exponer en el párrafo anterior deduce MATIA PORTILLA que “el Grupo Mixto debe ser entendido como un instrumento técnico creado por los Reglamentos de la Cámara para articular y racionalizar la participación en los trabajos, sobre todo, en los debates de las mismas, de los parlamentarios no asociados”²⁹. De parecida opinión es SAIZ ARNAIZ, para quien el Grupo Mixto “es un instrumento técnico utilizado en ciertos ordenamientos parlamentarios para garantizar la necesaria pertenencia a un Grupo de todos los componentes de una determinada Asamblea Legislativa”, siendo su finalidad la de evitar “la existencia de diputados o senadores no inscritos, o aislados, que podrían dificultar con su actuación individual el eficaz

²⁸ MATIA PORILLA, E: Lección 3, Las Cortes Generales (I): ...”, *ob. cit.*, p. 105.

²⁹ *Ibidem*.

funcionamiento del órgano representativo”³⁰, Y en la misma línea se pronuncia PÉREZ SERRANO JAUREGUI, para quien el Grupo Mixto es un mero expediente técnico, destacando que “si bien el Grupo Mixto no tiene un fin político común, sí tiene, en cambio, un fin común, el de permitir a todos sus miembros participar en los trabajos del Parlamento con idénticos derechos al resto de diputados y senadores”³¹. Yendo más allá, MORALES ARROYO va a afirmar que “el grupo mixto se acerca más a la figura de la *corporación*, dado que su constitución se deriva directamente de la ley (en este caso, el Reglamento parlamentario) y la afiliación se manifiesta un carácter necesario”. Añadiendo que se trata de una *corporación sui géneris*, pues no estaría sometida al control jurisdiccional propio de este tipo de entes. Para MORALES ARROYO, con la creación del Grupo Mixto se persigue un doble fin: “evitar la desigualdad de diputados y senadores en el acceso a las funciones parlamentarias y conseguir un encuadre de todos los parlamentarios en entes colectivos, permitiendo un regular flujo del procedimiento parlamentario”³².

La tesis de MATÍA PORTILLA es que la existencia del Grupo Parlamentario Mixto atiende a una doble finalidad en consonancia con el distinto origen de sus miembros. Así, por una parte, quedan integrados en el Grupo Mixto los parlamentarios pertenecientes a aquellas formaciones políticas que no han obtenido el número de escaños exigido por el Reglamento de la Cámara para poder formar Grupo Parlamentario propio. Y, por otra, también quedan incorporados a ese mismo Grupo Mixto aquellos parlamentarios que no han querido o no han podido asociarse con otros o que, tras haber ingresado en un Grupo, han decidido abandonarlo o han sido expulsados del mismo. Para los primeros, su obligada integración en el Grupo Mixto sirve, según el citado autor, “para corregir las consecuencias que se derivan de la aplicación del principio

³⁰ SAIZ ARNAIZ, A.: *ob. cit.*, pp. 239 y 240.

³¹ PÉREZ SERRANO, JAUREGUI, N.: *ob. cit.*, p. 155.

³² MORALES ARROYO, J.M.: *ob. cit.*, pp 349 y 350.

de igualdad a los Grupos Parlamentarios de la Cámara”³³. Principio de igualdad que opera en muchos aspectos de la vida parlamentaria, y especialmente en la regulación de los debates, y que supone otorgar un trato igual a los Grupos sin tener en cuenta su distinta importancia numérica. Al exigir a las formaciones políticas la obtención de un número mínimo de parlamentarios para poder constituir Grupo Parlamentario, el principio de igualdad entre estos sólo va a operar entre aquellas fuerzas políticas que han obtenido un determinado nivel de representatividad. En cambio, para los parlamentarios, que o no se han asociado, o que han dejado de estarlo, su pase al Grupo Mixto supone “dejar de estar sometido a la disciplina colectiva que libremente había aceptado previamente, recobrando el pleno ejercicio de todas las facultades inherentes al mandato representativo otorgado por los electores”³⁴.

De lo que acabamos de exponer, del hecho de que el Grupo Mixto no sea un verdadero Grupo Parlamentario, por la ausencia en el mismo de *animus societatis*, de que en él convivan formaciones parlamentarias de distintas ideologías y credos políticos, y, sobre todo, de que su función primordial sea, como acabamos de señalar, garantizar la posibilidad de que los parlamentarios puedan ejercer en plenitud y sin restricciones todas las facultades inherentes a su mandato representativo, se desprenden determinadas consecuencias jurídicas.

La primera de esas consecuencias es que no existe, ni puede pretender implantarse en el Grupo Mixto ninguna clase de disciplina interna, ni puede, lógicamente, procederse a la expulsión de alguno de sus miembros. La segunda consecuencia, derivada de la primera, es que el Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto no puede ser considerado como un órgano de dirección del mismo. Por el contrario, “se trata de un órgano de pura representación ante los órganos de gobierno de la Cámara, no del Grupo Mixto (que, como ya

³³ MATIA PORTILLA, E.: “Lección 3. Las Cortes Generales (I) ...” *ob. cit.*, pp. 105 y 106.

³⁴ *Ibidem.*

hemos dicho, no es en puridad un Grupo), sino de todos y cada uno de sus miembros singularmente considerados”³⁵. Lo que significa que el Portavoz del Grupo Mixto debe poner a disposición de todos los componentes de este su firma como representante del Grupo, para que cada uno de ellos pueda presentar las iniciativas parlamentarias que estimen conveniente, incluidas aquellas cuya presentación está reservada a los Grupos en el Reglamento parlamentario.

La concepción de los Grupos Parlamentarios que hemos desarrollado en las páginas precedentes permite sostener que estos se limitan a ser, desde un punto de vista estrictamente jurídico, el cauce para el ejercicio colectivo de unas iniciativas cuya titularidad última es de los parlamentarios. Es del mandato representativo que estos ostentan por habérselo conferido los electores de donde nace el derecho a presentar, por ejemplo, proposiciones de ley o enmiendas a la totalidad de proyectos de ley, debiendo entenderse la pérdida de la posibilidad de ejercer tales iniciativas a título individual como una consecuencia de la libre decisión del parlamentario de asociarse con otros para ejercer esas facultades colectivamente. Facultades que el parlamentario individual siempre podrá recuperar por el procedimiento de abandonar el Grupo Parlamentario al que venía perteneciendo e ingresar en el Grupo Mixto. Desde esta perspectiva, el hecho de que los Reglamentos de las Cámaras reserven a los Grupos Parlamentarios la presentación de determinadas iniciativas debe ser entendido como un recurso técnico para lograr una mejor ordenación y articulación de los trabajos parlamentarios. Esta explicación, respetuosa con la teoría jurídica de la representación política que afirma que la representación de los ciudadanos recae exclusivamente en la persona de los representantes libremente elegidos por ellos, se pone radicalmente en cuestión con la aparición de la figura de los parlamentarios no adscritos. De ahí que la importancia de la incorporación al ordenamiento jurídico-parlamentario español de esta nueva clase de representantes políticos vaya mucho más allá de la

³⁵ *Ibidem*.

lucha contra el transfuguismo, presagiando cambios profundos en los fundamentos teóricos sobre los que, hasta ahora, se venía sustentando nuestro Estado democrático.

3. EL PARLAMENTARIO NO ADSCRITO EN SENTIDO ESTRICTO.

3.1. El surgimiento de la figura del Parlamentario no adscrito.

El origen de la incorporación al Derecho español de la figura del representante político no adscrito hay que buscarlo en la legislación de régimen local. En concreto, lo hizo la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, que, a través de su artículo 1.1, modificó el apartado 3 del artículo 73 de la Ley de Bases de Régimen Local, dejándolo redactado en los siguientes términos:

*“3. A efectos de su actuación corporativa, los miembros de las corporaciones locales se constituirán en grupos políticos, en la forma y con los derechos y las obligaciones que se establezcan **con excepción de aquéllos que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos o que abandonen su grupo de procedencia, que tendrán la consideración de miembros no adscritos.***

El Pleno de la corporación, con cargo a los Presupuestos anuales de la misma, podrá asignar a los grupos políticos una dotación económica que deberá contar con un componente fijo, idéntico para todos los grupos y otro variable, en función del número de miembros de cada uno de ellos, dentro de los límites que, en su caso, se establezcan con carácter general en las Leyes de

Presupuestos Generales del Estado y sin que puedan destinarse al pago de remuneraciones de personal de cualquier tipo al servicio de la corporación o a la adquisición de bienes que puedan constituir activos fijos de carácter patrimonial.

Los derechos económicos y políticos de los miembros no adscritos no podrán ser superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia, y se ejercerán en la forma que determine el reglamento orgánico de cada corporación.

Esta previsión no será de aplicación en el caso de candidaturas presentadas como coalición electoral, cuando alguno de los partidos políticos que la integren decida abandonarla.

Los grupos políticos deberán llevar con una contabilidad específica de la dotación a que se refiere el párrafo segundo de este apartado 3, que pondrán a disposición del Pleno de la Corporación, siempre que éste lo pida.

Cuando la mayoría de los concejales de un grupo político municipal abandonen la formación política que presentó la candidatura por la que concurrieron a las elecciones o sean expulsados de la misma, serán los concejales que permanezcan en la citada formación política los legítimos integrantes de dicho grupo político a todos los efectos. En cualquier caso, el secretario de la corporación podrá dirigirse al representante legal de la formación política que presentó la correspondiente candidatura a efectos de que notifique la acreditación de las circunstancias señaladas”.

El impulso político para la creación de la figura de los miembros de las corporaciones locales no adscritos se encuentra en el Acuerdo sobre el transfuguismo suscrito el 7 de julio de 1998 por todas las fuerzas políticas que en esos momentos contaban con representación en las Cortes Generales. Bajo la denominación de “Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo de las Corporaciones Locales”, este documento contemplaba, en el segundo párrafo de su apartado 3º, que los nuevos

Reglamentos de los Entes Locales “establecerán que los concejales que abandonen los partidos o agrupaciones en cuyas candidaturas resultaron elegidos no pasen al Grupo Mixto, sino que se organicen a partir de la creación de la figura de los “No Inscritos” o del “Concejal Independiente” con la creación, en su caso, del correspondiente grupo de “no inscritos” y actúen en la corporación de forma aislada, sin que puedan percibir o beneficiarse de los recursos económicos y materiales puestos a disposición de los grupos políticos de la corporación”. Y yendo mucho más lejos, los partidos políticos firmantes del Pacto demostraron su inmensa ambición, y se permitieron exteriorizar sus verdaderas intenciones, al comprometerse en el apartado 4º del Acuerdo, nada menos, que “a estudiar y, en su caso, presentar, antes de finalizar el próximo periodo de sesiones, una iniciativa legislativa de reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, para regular el supuesto de titularidad del cargo cuando el representante electo abandone voluntariamente el partido político”.

Esta figura del representante político no adscrito pronto pasó de las Corporaciones Locales a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, generalizándose en estas la previsión de la existencia de parlamentarios no adscritos. Así, en estos momentos, se encuentra incorporada esta nueva clase de parlamentarios en los Reglamentos del Parlamento de Andalucía (artículo 24), de las Cortes de Aragón (artículo 49), del Parlamento de las Islas Baleares (artículo 26), del Parlamento de Canarias (artículo 23), del Parlamento de Cantabria (artículo 26) de las Cortes de Castilla – La Mancha (artículo 28), del Parlamento de Cataluña (artículo 26), de la Asamblea de Extremadura (artículo 39), de la Asamblea de Madrid (artículo 43) del Parlamento de Navarra (artículo 31) del Parlamento de La Rioja (artículo 24) y de las Cortes Valencianas (artículo 27). En el caso de la Asamblea Legislativa de nuestra Comunidad Autónoma, la figura del Procurador no adscrito se incorporó en la reforma del Reglamento de las Cortes de Castilla y León aprobada el 11 de mayo de 2005, que dio una nueva redacción al artículo 23. Según este precepto, los Procuradores que dejen de pertenecer al Grupo Parlamentario al que estuvieron adscritos, bien por voluntad propia, o bien por

expulsión del mismo, pasarán a tener la condición de Procurador no adscrito, no pudiendo incorporarse a ningún otro Grupo Parlamentario durante la legislatura ³⁶.

Volviendo al origen normativo de la figura que estudiamos, al artículo 73.3 de la Ley de Bases de Régimen Local, es preciso fijar nuestra atención en el último párrafo de ese precepto. En él se contempla el supuesto de que la mayoría de los concejales que forman parte de un grupo político municipal abandonen la formación política con la que concurrieron a las elecciones o sean expulsados de la misma, prescribiendo que, en tales casos, serán los concejales que continúen perteneciendo a la citada formación política los que permanecerán como miembros de dicho grupo político, quedando habilitado el secretario de la corporación para que pueda dirigirse al representante legal de la formación que presentó la correspondiente candidatura a fin de que acredite que se han producido las circunstancias señaladas.

En relación con la regulación que acabamos de reseñar es preciso decir dos cosas. La primera de ellas es que el hecho de que un precepto legal establezca la posibilidad de que una minoría de miembros de un grupo municipal pueda retener la titularidad del mismo, mientras que la mayoría de sus componentes se ve obligado a abandonarlo, resulta absolutamente incompatible con la conceptualización de tales grupos como asociaciones. La segunda consideración es que el inciso final del artículo 73.3 que comentamos permite que los representantes legales de las formaciones políticas puedan incidir de forma determinante en el *status* de aquellos que han sido elegidos por los vecinos para encargarse del gobierno municipal, influyendo en la organización y funcionamiento de este, a pesar de tratarse de personas totalmente ajenas al Consistorio y de carecer por completo de la legitimidad democrática que sólo los ciudadanos pueden otorgar.

³⁶ En las Cortes Generales no se ha creado esta figura. No la contemplan ni el Reglamento del Congreso de los Diputados ni el Reglamento del Senado. No ocurre lo mismo en el Parlamento Europeo, en el que el artículo 36 de su Reglamento interno regula los Diputados no inscritos.

3.2. Concepto.

Para GILBAJA CABRERO, “se denomina *no adscrito* al parlamentario que no se encuentra integrado en ninguno de los Grupos Parlamentarios de la Cámara de la que forma parte”³⁷. Se trata de una definición muy sucinta, pero dada la disparidad que en la regulación de esta figura se da en las distintas Asambleas Legislativas autonómicas, es difícil hallar otros rasgos definitorios comunes. Así, en muchos Reglamentos parlamentarios, pero no en todos, uno de los factores que caracterizan a estos parlamentarios es que se vean privados del derecho a asociarse con otros por lo que reste de legislatura. Del mismo modo, también podría incluirse en el concepto de parlamentario no adscrito que la adquisición de tal condición se produce automáticamente, por imperativo legal, al incurrir en alguna de las causas previstas en el Reglamento de la Cámara correspondiente. Pero también hay supuestos en que el parlamentario accede a la categoría de no adscrito por voluntad propia, al negarse a integrarse al comienzo de la legislatura en el Grupo Parlamentario constituido por sus compañeros.

Cuestión distinta, aunque complementaria, es la de tratar de determinar hasta qué punto son coincidentes los conceptos de “parlamentario no adscrito” y de “tránsfuga”. No se trata de una comparación sencilla. Principalmente, porque no existe una definición legal de “tránsfuga”. Transfuguismo es un término que, por una parte, describe un determinado comportamiento político, y, por otra, incorpora una valoración negativa de tal conducta. Valoración sujeta, en último término, a las creencias y opiniones de la sociedad, lo que convierte el transfuguismo en un fenómeno de contornos imprecisos no exentos de polémica. Para solventar este obstáculo nos centraremos en examinar qué entienden por transfuguismo las fuerzas políticas que suscribieron los Acuerdos con los que tratan de combatirlo. En el primero de estos Acuerdos, el alcanzado el 7 de julio de 1998, no encontramos una definición expresa de

³⁷ GILBAJA CABRERO, E.: “La figura del parlamentario no adscrito” en *Corts: Anuario de derecho parlamentario* nº 28 (2015), p. 163.

“tránsfuga”, aunque puede deducirse de su lectura que deben considerarse como tales a los concejales que abandonen su formación política, o el grupo municipal constituido por los miembros de esta, para ingresar o en otra formación o en otro grupo durante la misma legislatura. Habrá que esperar a la segunda renovación del Acuerdo, la suscrita el 23 de mayo de 2006, para encontrar en su primera cláusula una definición de tránsfuga:

“A los efectos del presente Acuerdo, se entiende por tránsfugas a los representantes locales que, traicionando a sus compañeros de lista y/o de grupo - manteniendo estos últimos su lealtad con la formación política que los presentó en las correspondientes elecciones locales -, o apartándose individualmente o en grupo del criterio fijado por los órganos competentes de las formaciones políticas que los han presentado, o habiendo sido expulsado de éstas, pacten con otras fuerzas para cambiar o mantener la mayoría gobernante en una entidad local, o bien dificulten o hacen imposible a dicha mayoría el gobierno de la entidad”.

Esta definición es, a la vez, más amplia y más estricta que la que figuraba en la primera versión del Pacto. Así, por una parte, amplía el concepto de tránsfuga al considerar incluidos en esta definición no sólo a los que abandonen la formación política en cuyas listas se presentaron a las elecciones o el grupo municipal nacido de aquella, sino también a quienes se aparten de los criterios fijados por los órganos de dirección del partido político que los acogieron en sus candidaturas y a quienes han sido expulsados de este. Pero, por otra parte, esta definición de transfuguismo es más restrictiva que la formulada en el año 1998 en la medida en que sólo considera que se está ante un caso de transfuguismo cuando el concejal rebelde pacta con otras fuerzas políticas para alterar la mayoría gobernante (cambiándola o reforzándola, según las circunstancias) o para dificultar o hacer imposible el gobierno de la entidad.

En la III Adenda del Pacto, aprobado el 11 de noviembre de 2020, este sale por primera vez del ámbito local para extender la lucha contra el transfuguismo a

los ámbitos autonómicos y estatal. En su primer apartado, el Acuerdo redefine el concepto de tráfuga dejándolo establecido en los siguientes términos:

“A los efectos del presente Acuerdo, se entiende por tráfuga a los y las representantes locales, autonómicos y estatales que, traicionando al sujeto político (partidos políticos, coaliciones o agrupaciones de electores) que los y las presentó a las correspondientes elecciones, hayan abandonado el mismo, hayan sido expulsados o se aparten del criterio fijado por sus órganos competentes.

Se considera tráfuga asimismo la persona electa por una candidatura promovida por una coalición, si abandona, se separa de la disciplina o en expulsada del partido político coaligado que propuso su incorporación en la candidatura, aunque recale en otro partido o espacio de la coalición, sin el consentimiento o tolerancia del partido que originariamente lo propuso”.

La nueva definición que acabamos de transcribir amplía extraordinariamente el concepto de transfuguismo. Y lo hace, en primer lugar, al eliminar la exigencia de que el titular del mandato representativo que rompe con su formación política pacte, además, con una formación política rival para modificar o alterar la mayoría gobernante en la Institución o para dificultar o impedir el gobierno de esta. Y, en segundo lugar, también efectúa una ampliación de la definición al extenderla a las coaliciones electorales, para incluir en el concepto a los representantes políticos que abandonen la fuerza política que les incluyó en la candidatura común, para recalcar en otro de los partidos integrantes de esa coalición.

No es difícil concluir que la intención de las formaciones políticas firmantes de los Pactos antitráfuguismo va mucho más allá de tratar de preservar la estabilidad de las instituciones representativas, utilizando ese pretexto para reforzar, con instrumentos jurídicos, la disciplina de sus cargos electos. Y también, en esa misma línea, que la ausencia de toda consideración finalista en la definición contenida en los Reglamentos de la Cámara de qué debe

entenderse por parlamentario “no adscrito”, indiferente tanto a los motivos como a la posterior conducta del parlamentario rebelde, no hace sino alinearse a la perfección con los propósitos que guían en esta materia a los dirigentes de todos los partidos políticos sin excepción, que no es otra que la de reforzar aún más los medios con los que cuentan para asegurarse la obediencia de sus cargos políticos representativos.

3.3. Causas de adquisición de la condición de parlamentario no adscrito.

En los Parlamentos autonómicos que han incorporado la figura de parlamentario no adscrito, los diputados pueden pasar a tener esa condición de forma originaria o de forma sobrevenida.

La primera de esas modalidades opera únicamente en aquellas Asambleas Legislativas autonómicas, la mayoría, que prohíben a sus miembros integrarse en un Grupo Parlamentario que no sea el constituido por la formación política en cuya candidatura concurrió a las elecciones³⁸. En tales casos, los parlamentarios que en el plazo establecido desde la constitución de la Cámara no se hayan incorporado al Grupo correspondiente a la organización política en cuya lista se presentó a las elecciones, pasarán automáticamente a tener la consideración de parlamentarios no adscritos. Lo mismo les sucederá a los parlamentarios que adquieran su condición con posterioridad a la sesión

³⁸ “En términos generales, es una figura propia de aquellos ordenamientos que, de un modo más o menos expreso, imponen con una especial intensidad una clara vinculación entre la adscripción política con la que los diputados electos concurrieron a las elecciones y los grupos parlamentarios en los que se integran en el seno de la asamblea; es decir que constriñen la libertad asociativa de los representantes obligando a aquellos que fueron elegidos en las listas de la misma fuerza política a unirse para constituir grupo propio o a integrarse en el grupo parlamentario mixto en el supuesto de que no cumplan los requisitos requeridos para ello” (ARRUEGO RODRÍGUEZ, G.: “Sobre la constitucionalidad del diputado no adscrito”, *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 99 (2013), p. 102).

constitutiva de la legislatura, si en el plazo conferido en el Reglamento no pasan a formar parte del Grupo del partido, federación o coalición que los presentó como candidato.

Esta forma originaria de pasar a la categoría de parlamentario no adscrito está prevista en los Reglamentos de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Baleares, Cantabria, Castilla – La Mancha, Extremadura, Madrid, Navarra y Valencia. Por el contrario, en aquellas Asambleas autonómicas en que el parlamentario es libre de elegir el Grupo Parlamentario al que desea pertenecer, no se da esta modalidad de adquisición de la condición de no adscrito. Nos referimos a las Asambleas Legislativas autonómicas de Canarias, Cataluña y La Rioja. Tampoco se prevé esta situación en el Reglamento de las Cortes de Castilla y León.

La forma sobrevenida de adquirir la condición de parlamentario no adscrito es la de dejar de pertenecer al Grupo Parlamentario del que se formaba parte. Se trata de una previsión presente en los trece Parlamentos de Comunidad Autónoma en que existe esta figura ³⁹. Esta salida del Grupo de procedencia puede producirse por el abandono voluntario de este o por la expulsión del mismo. Para este último caso, los Reglamentos parlamentarios de Baleares, Canarias y Extremadura exigen que el acuerdo de expulsión del Grupo haya sido adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros. En los Parlamentos de Cataluña y de Baleares, si se expulsa a todos los diputados de una formación política integrada hasta entonces en una federación o coalición electoral, estos no se convierten en diputados no adscritos, sino que pasan a integrarse en el Grupo Mixto. Excepcionalmente, en las Cortes de Castilla – La Mancha, los diputados de las formaciones políticas que no hayan obtenido al menos tres escaños, en lugar de integrarse en el Grupo Mixto, pasan a tener la consideración de Diputados no adscritos.

³⁹ No existe la categoría de parlamentarios no adscritos en las Asambleas Legislativas de Asturias, Galicia, Murcia y País Vasco.

Mención especial merece la regulación contenida en el Reglamento del Parlamento de Andalucía. En su artículo 24.1, junto al abandono voluntario y la expulsión motivada del Grupo, se prevé como tercera causa para adquirir la condición de diputado no adscrito el supuesto de transfuguismo. En tales casos, “la comunicación a la Mesa del abandono, expulsión o separación del criterio político fijado por sus órganos competentes del Diputado o Diputada que concurrió por la candidatura de la que trae causa el Grupo parlamentario corresponderá al representante legal del sujeto político que presentó la candidatura o al del partido político que propuso su inclusión en esta en caso de coalición electoral”. Con esta previsión se permite que unas instancias ajenas a la Cámara y que, en consecuencia, no pueden pertenecer a un Grupo Parlamentario, puedan adoptar decisiones vinculantes sobre la composición de este, convirtiendo a la Mesa del Parlamento en una mera ejecutora de sus decisiones.

Los Procuradores no adscritos permanecerán en tal condición hasta la finalización de la legislatura. Hay una excepción a esta regla, recogida en la mayor parte de los Reglamentos parlamentarios autonómicos, consistente en permitir el retorno del parlamentario no adscrito al Grupo Parlamentario de origen, siempre que el regreso de este sea aceptado expresamente por dicho Grupo⁴⁰.

La conversión de un parlamentario en parlamentario no adscrito se produce automáticamente, *ipso iure*, en el mismo momento en que concurre alguna de las causas previstas reglamentariamente para la adquisición de tal condición. La actuación de la Mesa en estos casos se limita a constatar que se ha producido el hecho que lleva aparejado el paso a esa situación, a declarar esta y a aplicar las consecuencias previstas para tales casos en el Reglamento de la Cámara.

⁴⁰ No admiten esta posibilidad, debiendo permanecer en todo caso como parlamentarios no adscritos hasta el término de la legislatura, las Asambleas Legislativas de Castilla - La Mancha, Castilla y León y Madrid.

3.4. Efectos de la adquisición de la condición de parlamentario no adscrito.

En un buen número de Reglamentos parlamentarios se establece que el parlamentario que adquiriera la condición de no adscrito dejará de ocupar cualquier puesto o cargo que tuviera en los órganos de la Cámara a propuesta de su Grupo Parlamentario de origen. Así ocurre en las Asambleas Legislativas de Andalucía, Aragón, Cataluña y Navarra, mientras que el Parlamento de Extremadura sólo habla de cargos. No se trata de una redacción afortunada pues en ella se mezclan sin la precisión debida dos cuestiones diferentes, una relacionada con los “puestos” y otra con los “cargos”. Distinción ésta que se encuentra mucho mejor reflejada en los Reglamentos de Madrid y Valencia. El primero de ellos establece, en su artículo 43.3, que “la adquisición de la condición de Diputado no adscrito producirá la pérdida del puesto que el Diputado pudiera ocupar, en representación de su Grupo Parlamentario, en cualquier órgano de la Asamblea de Madrid, así como el cese automático de los cargos electos que, a propuesta de su Grupo, tuviera en los mismos”. En parecidos términos se expresa el Reglamento de las Cortes Valencianas. Pero, en esta materia, la redacción más completa y precisa la encontramos en las Cortes de Castilla y León. El apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento dispone la siguiente:

“3. La condición de Procurador no adscrito producirá los siguientes efectos:

- a) Pérdida del puesto que el Procurador ocupaba en las Comisiones y, en su caso, en la Diputación Permanente representando a su Grupo de origen.*
- b) Remoción automática de los cargos electivos que tuviera en los órganos de la Cámara.*
- c) La Mesa de la Cámara asignará a cada uno de los Procuradores no adscritos los medios materiales que considere adecuados para el cumplimiento de sus funciones. Solamente tendrán derecho a las percepciones económicas que el Reglamento prevé para los Procuradores en su artículo 8”.*

En el precepto reglamentario de nuestra Comunidad Autónoma queda meridianamente claro que el acceso a la situación del parlamentario no adscrito implica la pérdida automática del “puesto” que ocupaba en representación de su Grupo Parlamentario en las Comisiones y en la Diputación Permanente de las Cortes y también de los “cargos” electos que pudiera ostentar en los órganos de la Cámara. Son consecuencias jurídicas derivadas de la adquisición de la condición de parlamentario no adscrito distintas, que deben ser analizadas por separado.

Respecto a la pérdida del puesto que ocupaba en los órganos parlamentarios por designación de su Grupo Parlamentario, nada se puede objetar al hecho de que la salida de este implique la pérdida inmediata de dicho puesto. Para llegar a tal conclusión ni siquiera haría falta la existencia de una previsión reglamentaria expresa. Bastaría con recordar que son los Grupos los que designan al número de sus miembros que, según criterios de proporcionalidad, les corresponde en las Comisiones y en la Diputación Permanente de la Cámara. Es obvio que tal proporcionalidad se perdería si un parlamentario que ya no pertenece a un Grupo Parlamentario siguiera ocupando una de las plazas que le corresponde a aquél.

La segunda de las consecuencias jurídicas que se sigue del acceso a la categoría de no adscrito, la pérdida automática de los cargos electivos que pudiera ostentar en los órganos parlamentarios es una cuestión mucho más problemática. Estos cargos se han obtenido en virtud de una decisión democráticamente adoptada por el órgano parlamentario correspondiente. El problema nace de que al ser la expulsión del Grupo una de las causas que produce el pase del parlamentario a la condición de no adscrito, la previsión reglamentaria que comentamos “pone en manos de los Grupos Parlamentarios la facultad de disponer libremente de los órganos de dirección y gobierno de la Cámara (Mesas de las Comisiones y de las propias Cortes), de forma que una decisión puramente interna de un Grupo deja sin efecto acuerdos adoptados por los órganos parlamentarios que manifiestan la voluntad de la Institución. No es difícil percibir en este precepto una manifestación más de la tendencia,

denunciada ya en estas páginas, a la instrumentalización de nuestras Asambleas Legislativas al servicio de los intereses de los Grupos Parlamentarios (o, lo que es lo mismo, de los partidos políticos) en detrimento de su dimensión institucional como órganos del Estado o de la Comunidad Autónoma respectiva”⁴¹. Por lo que acabamos de exponer, parece mucho más sensata y respetuosa la fórmula contemplada en el artículo 24.3 del Reglamento del Parlamento de La Rioja que establece que si un Diputado que accede al estado de no adscrito estuviera ocupando un puesto electivo en un órgano de la Cámara habrá de someterse a una nueva votación de ese órgano para que este decida si lo ratifica en el cargo o decide sustituirlo.

Otra de las consecuencias jurídicas asociadas al hecho de acceder a la categoría de parlamentario no adscrito, y de la que ya nos hemos ocupado en páginas anteriores, es la pérdida de su derecho a asociarse con otros parlamentarios durante el resto de la legislatura, siendo mayoritarias las Asambleas Legislativas autonómicas que admiten una excepción a esta prohibición al permitirles retornar al Grupo Parlamentario al que pertenecieron originariamente, siempre que este último muestre su conformidad a ese regreso.

Los últimos efectos que se derivan de la adquisición de la condición de la que aquí nos ocupamos son de naturaleza económica y se bifurcan en una doble dirección. En primer lugar, en lo que respecta a las retribuciones de los propios parlamentarios, los Reglamentos de las Cámaras suelen especificar que los parlamentarios no adscritos sólo podrán percibir las asignaciones establecidas en estos para los parlamentarios individuales. En aquellas Asambleas Legislativas en que no todos sus miembros tienen reconocido el derecho a percibir retribuciones fijas, se prohíbe a esta clase de parlamentarios acceder al régimen de dedicación exclusiva. En segundo lugar, en los Parlamentos

⁴¹ MATÍA PORTILLA, E.: “Capítulo 3. Naturaleza, composición, estructura orgánica y funcionamiento de las Cortes de Castilla y León”, en *Derecho público de Castilla y León* (Ignacio Sáez Hidalgo director), Lex Nova, Valladolid, 2008, p. 282.

autonómicos en que existe esta categoría de miembros sus Reglamentos tienen buen cuidado de negar expresamente el acceso de estos a los fondos destinados a subvencionar a los Grupos Parlamentarios. Tampoco a la dotación de medios personales y materiales que las Cámaras ponen a disposición de estos. En relación con esta cuestión, los parlamentarios no adscritos habrán de conformarse con las vagas promesas recogidas en las normas reglamentarias de que las Mesas de las distintas Asambleas pondrán a su disposición los medios materiales que consideren adecuados para que puedan cumplir sus funciones.

No podemos dar por terminado este apartado del trabajo sin mencionar una insólita disposición presente en el Reglamento del Parlamento de Andalucía y cuya finalidad es, al parecer, el de tratar de corregir la alteración que pueda producirse en la mayoría parlamentaria como consecuencia de la proliferación de Diputados no adscritos. Nos referimos al segundo párrafo del artículo 24.7 del Reglamento de esa Cámara autonómica que dice así:

“En particular, cuando el número de Diputados no Adscritos altere significativamente la proporcionalidad prevista en el artículo 103.4, in fine, del Estatuto de Autonomía para Andalucía, podrá establecer fórmulas que repongan la representación política emanada del proceso electoral, incluida la del voto ponderado, sin que se produzca en ningún caso la sobrerrepresentación de los Diputados no Adscritos. Asimismo, dichas fórmulas se podrán establecer en los supuestos en que la composición del Grupo Parlamentario Mixto comprometa el principio de proporcionalidad”.

Tratar de garantizar el mantenimiento de los resultados electorales al margen de las vicisitudes que puedan producirse en el transcurso de la vida parlamentaria es, a nuestro juicio, de muy dudosa constitucionalidad.

3.5. El status jurídico del parlamentario no adscrito: su *ius in officium*.

En este apartado trataremos de examinar las facultades que, derivadas del ejercicio del mandato representativo del que son titulares, corresponden a los parlamentarios no adscritos.

Lo primero que hay que destacar es que la regulación de esta materia en las trece Asambleas Legislativas autonómicas que han incorporado la figura del parlamentario no adscrito es sustancialmente idéntica. En todas ellas se establece que esta clase de parlamentarios sólo tendrán los derechos que sus respectivos Reglamentos reconocen a los miembros de su Cámara individualmente. Serán las Mesas de cada Parlamento, previa audiencia a la correspondiente Junta de Portavoces, las encargadas de concretar tales derechos. También van a coincidir todas las regulaciones parlamentarias en que el parlamentario no adscrito tendrá derecho a formar parte de una Comisión parlamentaria ⁴². La determinación de la Comisión en la que se concretará tal derecho también le corresponderá efectuarla a la Mesa de la Cámara.

Comenzando nuestro análisis por el derecho de los parlamentarios de los que aquí nos ocupamos a ser miembros de una Comisión, podría pensarse que con su reconocimiento expreso lo único que se pretende es confirmar que también resulta de aplicación a este tipo de parlamentarios la garantía establecida con carácter general para todos los miembros de la Cámara de que éstos tendrán derecho a formar parte, al menos, de una Comisión. Sin embargo, si la norma general tiene por finalidad poner un límite a la libertad de la que gozan los Grupos Parlamentarios a la hora de decidir los miembros de su Grupo que se incorporarán a las distintas Comisiones de la Cámara, la regla específica que tiene por destinatarios a los parlamentarios no adscritos posee, por el contrario,

⁴² El Reglamento del Parlamento de La Rioja amplía este derecho, garantizando a cada uno de sus parlamentarios no adscritos su presencia como miembros en dos Comisiones.

una clara intención restrictiva, pues lo que viene a significar es que estos sólo podrán ser miembros de una Comisión, la que la Mesa les señale.

Entrando en la cuestión más complicada, la de tratar de determinar las facultades parlamentarias que se les reconoce a los parlamentarios no adscritos, conviene empezar nuestro estudio señalando que tales facultades comprenden tres aspectos diferentes. El primero consiste en la capacidad de presentar iniciativas parlamentarias. El segundo es el que se refiere al acceso de dichas iniciativas a los órdenes del día del Pleno y de las Comisiones. Y el tercer aspecto es el que afecta a las posibilidades que tienen los parlamentarios de los que nos ocupamos de participar en los debates de la Cámara.

Los tipos de iniciativas que pueden promover los parlamentarios no inscritos son, como ya hemos dicho, aquellas que cada Reglamento parlamentario pone a disposición de los parlamentarios individuales. Es claro que hay que tener por incluidas entre ellas aquellas para cuya presentación se exige que, junto a la firma del autor, figure también la del Portavoz de su Grupo Parlamentario, tanto en los casos en que la norma reglamentaria específica que tal exigencia lo es a los meros efectos de conocimiento, como en aquellos otros en que la firma del Portavoz tiene el valor de una autorización. Como ya hemos indicado, es la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, la encargada de especificar las iniciativas concretas que pueden promover los no adscritos. Tras la doctrina sentada en la Sentencia del Tribunal Constitucional 159/2019, de 12 de diciembre, no hay duda de que en el ejercicio de esa función la tarea de la Mesa debe limitarse a identificar las iniciativas que el Reglamento parlamentario en cuestión permite presentar a los miembros de cada Cámara a título individual, siendo su labor de mera recopilación y enumeración. El olvido o no inclusión de alguna de esas iniciativas en la relación en la que se autoriza su presentación por los parlamentarios objeto de nuestro estudio supondría una vulneración del derecho de estos a la participación política consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución. Vulneración que justificaría la formulación de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Más compleja se presenta la tarea de concretar los derechos de los parlamentarios no adscritos en relación con el acceso de sus iniciativas a los órdenes del día del Pleno y de las Comisiones y en cuanto a sus facultades de intervención en los debates de la Cámara. El origen de esta dificultad se encuentra en la forma en la que se ha introducido esa nueva categoría de parlamentarios en los Reglamentos de las distintas Asambleas Legislativas autonómicas. Estos se han limitado a incorporar la nueva figura en los títulos que se ocupan de la regulación de los Grupos Parlamentarios, sin tener en cuenta las repercusiones que una innovación tan importante proyectaba sobre otras facetas de la actividad parlamentaria. Ocurre que, como ha escrito MATÍA PORTILLA, “se ha improvisado la creación de un tipo de parlamentario no asociado, insertándolo en un texto reglamentario, que parte de la idea, a la hora de organizar los trabajos y de articular los debates parlamentarios, de que todos los miembros de la Cámara se encuentran integrados en un Grupo y que, en consecuencia, no contempla en la regulación de esas materias la existencia de unos Procuradores no adscritos”⁴³. Esta es la razón de que sea más difícil y delicada la tarea de concretar el ámbito de actuación en estos aspectos de los parlamentarios no asociados. Sin perder nunca la referencia a las posibilidades de participación que en esas facetas reconoce el Reglamento a los parlamentarios a título individual, habrá que entender que en esta labor la Mesa necesariamente habrá de contar con un mayor margen de decisión en la búsqueda de lograr un adecuado equilibrio entre los distintos derechos e intereses en juego.

Las Mesas de los Parlamentos autonómicos no han mostrado excesivo entusiasmo a la hora de cumplir con su función de concretar los derechos que asisten a sus parlamentarios no adscritos. En la práctica totalidad de los casos, sólo se han puesto a la tarea cuando se han visto obligados a hacerlo por haber adquirido uno de sus miembros tal condición. Como quiera que la especificación de las facultades que corresponden a los miembros no adscritos

⁴³ MATIA PORTILLA, E.: “Capítulo 3. Naturaleza, composición, ...” *ob. cit.*, pp. 282 y 283.

de una Asamblea Legislativa está absolutamente condicionada por las peculiaridades de su propio Reglamento, resulta imposible efectuar una exposición general de tales especificidades. Por esta razón, hemos optado en este punto por centrarnos en el estudio de cómo se ha afrontado esta cuestión en las Cortes de Castilla y León. Desde que en el año 2005 se introdujo en nuestra Asamblea Legislativa la figura del Procurador no adscrito hasta el 19 de marzo de 2021 no se dio en la Cámara ningún caso en que un Procurador adquiriera tal condición. Ello explica la tardanza en la adopción del “Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla y León de 9 de abril de 2021, por el que se concreta para los Procuradores no adscritos el ejercicio de los derechos reconocidos individualmente a los Procuradores en el Reglamento”⁴⁴. Por los términos generales y abstractos en que se encuentra redactado este Acuerdo, no hay duda de que se trata de una regulación con vocación de permanencia.

Entrando en el examen del contenido del Acuerdo, este comienza ocupándose del derecho del Procurador no adscrito a formar parte de una Comisión parlamentaria, señalando que no podrá incorporarse más de uno de esos Procuradores a la misma Comisión, que tal incorporación no alterará la composición que esta tuviera, excepto en el hecho de que esta pasará a contar con un miembro más, y que su voto en la misma no podrá ser tenido en cuenta a la hora de dirimir los empates que se produzcan en su seno.

El Acuerdo de la Mesa enumera, a continuación, los tipos de iniciativa que van a poder presentar los Procuradores no adscritos. Se trata de solicitudes de documentación, enmiendas al articulado en los proyectos y proposiciones de ley, preguntas e interpelaciones a la Junta de Castilla y León y a cada uno de sus miembros, y proposiciones no de ley para su tramitación ante Comisión.

En cuanto al acceso de las iniciativas de estos Procuradores no asociados al orden del día de las sesiones plenarias, el Acuerdo establece que cada uno de

⁴⁴ Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León (X Legislatura) número 228, de 13 de abril de 2021, p. 33616 y ss.

estos tendrá derecho a que se sustancien ante el Pleno dos preguntas orales por periodo de sesiones y una interpelación por cada dos periodos de sesiones.

Respecto a la participación de los Procuradores no adscritos en los debates, el Acuerdo establece que en la sustanciación de sus iniciativas ante el Pleno o ante las Comisiones dispondrán de los turnos de intervención previstos en el Reglamento de la Cámara. También podrán participar en el turno previsto para los Procuradores en las comparecencias ante el Pleno o ante las Comisiones de los miembros de la Junta de Castilla y León. Fuera de estos supuestos, el Acuerdo de la Mesa de las Cortes sólo autoriza a los Procuradores no adscritos a intervenir en los debates del Pleno de especial relevancia con un turno de explicación de voto de un minuto. A tales efectos, el Acuerdo considera debates de especial relevancia el debate de investidura, los debates de mociones de censura y cuestiones de confianza, los debates sobre política general de la Junta de Castilla y León y el debate de totalidad y el debate final de los Presupuestos de Castilla y León.

El Acuerdo que glosamos concluye afirmando que los Procuradores no adscritos no podrán ejercer sus funciones en régimen de dedicación exclusiva, pudiendo percibir únicamente las compensaciones e indemnizaciones por gastos establecidas con carácter general por la asistencia de los Procuradores a las sesiones y reuniones de los órganos de la Cámara, y que la Mesa proveerá a dichos Procuradores de los medios materiales que entienda necesarios para el cumplimiento de sus funciones, sin que estos puedan superar aquellos con los que cuentan a título individual el resto de los Procuradores.

Si comparamos los derechos que el Reglamento de las Cortes de Castilla y León confiere a los miembros del Grupo Parlamentario Mixto con los que concreta para los Procuradores no adscritos el Acuerdo de la Mesa de 9 de abril de 2021 que acabamos de reseñar, la única conclusión a la que se puede llegar es que los miembros de la Cámara que pasan a ostentar tal condición ven severamente recortadas sus posibilidades de ejercer en plenitud el

mandato representativo del que son titulares por habersele confiado los ciudadanos. Conclusión ésta perfectamente generalizada y extrapolable al conjunto de las Asambleas Legislativas españolas donde se ha introducido la categoría de parlamentario no adscrito, por ser la situación de quienes adquieren en ellas tal condición prácticamente idéntica a la que acabamos de describir.

3.6. Los parlamentarios no adscritos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

La incorporación al ordenamiento jurídico español de la figura de los representantes políticos no adscritos no ha estado exenta de polémica. No han faltado las opiniones críticas que han puesto en duda su constitucionalidad. Se ha discutido, en concreto, si la creación de esa figura es conforme con las exigencias derivadas del derecho consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución.

El aspecto más controvertido de la regulación de esa nueva categoría nace del hecho de que una de las causas de la adquisición de ese status lo constituya la expulsión del Grupo al que se venía perteneciendo. Se trata de una circunstancia ajena a la voluntad del representante en la que es muy difícil encontrar rastro de transfuguismo alguno. De esa opinión es NAVARRO MENDEZ para quien “el supuesto de *expulsión* constituye una decisión de carácter extraparlamentario por la cual se aparta a su representante de su grupo respectivo, y que va a ser la causa determinante de que adquiera un *status* funcional minorizado respecto del resto de los parlamentarios regionales que continúen formando parte de los grupos correspondientes a las fuerzas políticas con las cuales concurren a las elecciones autonómicas. Debe notarse que esa decisión estaría adoptada por un órgano de naturaleza privada - con independencia de que aparezca incrustado en el aparato funcional de un órgano de naturaleza pública como es la Cámara regional extremeña -, y su

adopción provocaría consecuencias en la dinámica del funcionamiento parlamentario mediante una intromisión ilegítima en una esfera que no le corresponde, abandonando la función instrumental que a las formaciones políticas le encomienda el ordenamiento jurídico en la actualidad, e interfiriendo en la relación representativa, que no admite otras alteraciones que las que marquen los electores, generando de esta forma la lesión de un derecho fundamental como es el que se consagra en el art. 23 CE”⁴⁵.

¿Cuál ha sido la respuesta del Tribunal Constitucional a estos planteamientos? Antes de abordar los pronunciamientos del Supremo intérprete de la Constitución sobre el asunto que nos ocupa, conviene recordar la doctrina sentada por este sobre dos cuestiones previas al problema que examinamos, pero sin las cuales no es posible afrontar este correctamente.

La primera de estas cuestiones es la de la determinación de la titularidad del mandato representativo. Cuestión esta, que dejó zanjada tempranamente el Tribunal en su Sentencia 5/1983, en la que afirmó que “el derecho a participar corresponde a los ciudadanos y no a los partidos, que los representantes elegidos lo son de los ciudadanos y no de los partidos y que la permanencia en el cargo no puede depender de la voluntad de los partidos, sino de la expresada por los electores”.

La segunda cuestión que hay que tener muy presente a la hora de abordar el problema de los parlamentarios no adscritos es el papel que corresponde a los partidos políticos en nuestro sistema parlamentario de gobierno. Sobre este asunto, el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse en su Sentencia 32/1985, en la que señaló que “la inclusión del pluralismo político como un valor jurídico fundamental (art. 1.1 CE) y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo, cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos

⁴⁵ NAVARRO MENDEZ, J.I.: “Patología del transfuguismo político: grandes males, pero ¿buenos remedios?” en *Revista de las Cortes Generales* número 49 (2000), p. 42.

fundamentales para la participación política de los ciudadanos (art. 6), dotan de relevancia jurídica (y no sólo política) a la adscripción política de los representantes”.

Entrando en materia, el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de enfrentarse a la cuestión de los miembros de las corporaciones locales no adscritos en su Sentencia 169/2009. Su origen se encuentra en un recurso de amparo interpuesto por cuatro miembros de la Diputación Provincial de Alicante contra un Acuerdo de esa Corporación por el que se les atribuyó la consideración de diputados no adscritos en contra de su voluntad, puesto que, tras haber sido elegidos en las listas del PSPV-PSOE, se les denegó su integración en el Grupo político formado por el Partido Socialista. Va a ser esta Sentencia en la que el Tribunal Constitucional va a establecer las líneas fundamentales de su doctrina sobre la materia de la que nos ocupamos. Tras admitir sin mayores problemas que el Acuerdo impugnado sitúa a los recurrentes en una situación de desventaja respecto a los diputados provinciales que se encuentran adscritos a un grupo político, el Alto Tribunal va a entender que ese trato distinto, que tanto el artículo 73.3 LBRL como el Acuerdo controvertido dispensan a los solicitantes de amparo, “está justificado en la diferente situación en la que se encuentran, al no haberse incorporado al grupo político constituido por la formación electoral por la que fueron elegidos”, añadiendo que “puede someterse a un régimen jurídico parcialmente diferente a los representantes que no se integran en el grupo político constituido por la formación en la que concurren a las elecciones respecto de aquellos que sí lo hacen”. Del estudio de ese trato diferente, concluye el Tribunal que “ni la consideración de estos diputados provinciales como miembros no adscritos de la corporación, con la consiguiente supresión del grupo mixto, ni las consecuencias que de ello se derivan respecto de estos extremos de su régimen jurídico, vulneran, por tanto, el derecho de los recurrentes a ejercer su *ius in officium*”. Finalmente, el Tribunal va a concluir que esas diferencias “no carecen de una justificación objetiva y razonable y son proporcionadas con los fines que se persiguen, por lo que tampoco por este motivo puede ser

apreciada la lesión del principio de igualdad que aducen los demandantes de amparo”. Con esta Sentencia el Tribunal Constitucional declara plenamente conforme con la Constitución la creación de la figura del no adscrito en las Corporaciones locales y las previsiones sobre estos contenidas en el artículo 73.3 de la Ley de Bases de Régimen Local. Lo cual no impide que antes de llegar a esa conclusión, el Tribunal insinúe que la relevancia constitucional de la facultad de asociarse para constituir un grupo político pueda no poseer la misma transcendencia en el caso de los diputados provinciales que en el de los parlamentarios.

En la Sentencia 20/2011 el Tribunal Constitucional resuelve un recurso de amparo de unos concejales del Ayuntamiento de Majadahonda (Madrid) que habían sido expulsados de su grupo, reiterando la doctrina sentada en el pronunciamiento que acabamos de reseñar.

Más interesante es la Sentencia 9/2012 recaída en una cuestión de inconstitucionalidad planteada por un Juzgado de lo Contencioso – Administrativo de Alicante sobre la supuesta inconstitucionalidad del párrafo tercero del artículo 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local por su posible contradicción con el artículo 23 de la Constitución. En este pronunciamiento, el Tribunal Constitucional reitera la doctrina ya expuesta en estas páginas, pero profundiza en ella al desarrollar con mayor detalle el fin legítimo que atribuye a la creación de la categoría de los concejales no adscritos, haciendo suya la tesis del Ministerio Fiscal de que “la actitud del tráfuga que, aun ejerciendo su derecho individual, altera el equilibrio de fuerzas derivadas del grupo político con el que había concurrido a las elecciones, otorgando con su conducta la mayoría a otro grupo hasta ese momento minoritario, altera, aún en un segundo nivel, la representación democrática, pues la votación a un determinado partido político se efectúa no sólo por la calidad de las personas que lo integran en las listas electorales, sino por la perspectiva política e ideológica que representan”, para recordar a continuación que ya en la STC 32/1985 había puesto de manifiesto la relevancia jurídica de la adscripción política de los representantes. En este

sentido, insiste el Tribunal en que “la inclusión del pluralismo político como un valor jurídico fundamental (art. 1. 1 CE) y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo, cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos (art. 6), dotan de relevancia jurídica (y no sólo política) a la adscripción política de los representantes y que, en consecuencia, esta adscripción no puede ser ignorada, ni por las normas infraconstitucionales que regulan la estructura interna del órgano en el que tales representantes se integran, ni por el órgano mismo, en las decisiones que adopte en ejercicio de la función de organización que es consecuencia de su autonomía”. La Sentencia concluye afirmando que es lícito prohibir que un concejal no adscrito pueda acceder a la Junta de Gobierno o a una Tenencia de Alcaldía, puesto que “el nombramiento para cargos relacionados con el gobierno y la administración del municipio no se integra en el núcleo esencial de las funciones representativas del concejal”. El interés de esta resolución es que en ella el Supremo intérprete de la Constitución asume, acriticamente, los planteamientos de los Pactos antitransfuguismo, prestando a estos una legitimación jurídica de la que, hasta entonces, carecían.

La Sentencia 30/2012 se enfrenta a otra cuestión de inconstitucionalidad promovida por el mismo Juzgado de la Contencioso - Administrativo que elevó la cuestión de inconstitucionalidad resuelta por la STC 9/2012, coincidiendo, tanto el precepto legal cuestionado, como el artículo constitucional que se considera infringido. Como no podía ser de otro modo, el Tribunal reproduce en la nueva resolución los razonamientos de su Sentencia 9/2012 que acabamos de resumir.

En la Sentencia 246/2012 el Tribunal se va a ocupar de estudiar la constitucionalidad de dos preceptos de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid. Estos niegan a los concejales no adscritos los derechos “derivados con carácter exclusivo de su pertenencia a un grupo político” y afirman que “las comisiones estarán integradas exclusivamente por Concejales designados por los distintos Grupos

políticos de forma proporcional a su representatividad en el Pleno”. Es la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso – Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid la que eleva en relación con dichos preceptos sendas cuestiones de inconstitucionalidad, por la posible vulneración de los artículos 14 y 23.2 de la Constitución. Con la Ley 2/2003, la Comunidad de Madrid había creado la figura de concejal no adscrito adelantándose a la inclusión de la figura en la Ley de Bases de Régimen Local llevada a cabo por la Ley estatal 57/2003. El interés de esta Sentencia reside en su afirmación de que “el art. 73.3 LBRL no fija el régimen jurídico completo de las facultades y derechos de los miembros no adscritos, sino que deja un amplio margen que debe ser completado por las leyes de régimen local de cada Comunidad Autónoma y el reglamento orgánico de cada Ayuntamiento o Diputación”. Tras establecer el carácter básico del artículo 73.3 y que este lo que hace es establecer un límite máximo a los derechos que pueden atribuirse a los concejales no adscritos consistente en que no se podrán reconocer a éstos más derechos económicos y políticos que los que corresponden a los concejales integrados en los grupos políticos, el Tribunal va a señalar que “el legislador autonómico podrá optar legítimamente entre atribuir a los concejales no adscritos los mismos derechos que al resto de concejales o bien menos derechos”. Pero, advierte el Tribunal, lo que no se puede, en ningún caso, es privar a esos concejales de los derechos que forman parte del núcleo esencial de la función representativa, pues ello vulneraría el artículo 23. 2 de la Constitución. A partir de estos pronunciamiento, la resolución va a confirmar su doctrina anterior sobre la licitud de prohibir a los concejales no adscritos incorporarse a otro grupo político o constituir uno nuevo, con la correspondiente pérdida de los beneficios económicos y de la infraestructura asociada al grupo político, de impedirles tener portavoz y, en consecuencia, de formar parte de la junta de portavoces, y de vedar el acceso de los concejales que posean tal condición a los cargos relacionados con el gobierno y la administración del municipio. Por el contrario, el Tribunal entiende que privar a los concejales no adscritos de formar parte de las Comisiones informativas municipales sí afecta al núcleo esencial de las funciones representativas de dichos concejales, por lo

que declara la inconstitucionalidad del artículo 32.4 de la Ley 2/2003 por vulnerar el derecho de participación política consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución.

Finalmente nos encontramos con la Sentencia 159/2019, la única en la que el Tribunal Constitucional aborda directamente el problema de los parlamentarios no adscritos. Su origen se encuentra en el recurso de amparo interpuesto por un diputado de la Asamblea de Extremadura contra unos acuerdos de la Mesa de dicha Asamblea por los que se atribuye al recurrente la condición de diputado no adscrito y se delimitan las actuaciones y derechos que en tal condición le corresponden. En este recurso concurría, a juicio del Tribunal, la especial transcendencia constitucional, precisamente “porque el recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este Tribunal”. Se trata, en concreto, de “la novedad que supone, a efectos del derecho fundamental a que se refiere el artículo 23.2 CE en relación con el artículo 23.1 CE, la figura del diputado *no adscrito* por la restricción de sus atribuciones como parlamentario, y se valoró la posibilidad de que algunas de las limitaciones eventualmente lesivas de dicho derecho fundamental pudieran provenir, según se propone por la parte demandante, no ya de los actos aplicativos de la mesa sino de la norma contenida en el Reglamento de la cámara”.

Entrando en el fondo del asunto, lo primero que hace el Tribunal es descartar que todo lo concerniente a las retribuciones de los parlamentarios autonómicos forme parte del núcleo esencial del derecho de acceso, permanencia y ejercicio de los cargos públicos representativos, lo que se extiende también a los beneficios económicos y la infraestructura que se ponen a disposición de los grupos.

Un poco más adelante, la Sentencia se enfrenta directamente a la cuestión de si la propia condición de diputado no adscrito en sí misma considerada es lesiva del derecho fundamental del recurrente reconocido en el artículo 23. 2 de la Constitución. Se trata de determinar en qué medida el establecimiento de

distintas categorías de parlamentarios, unos con más facultades representativas que otros, desconoce la igualdad en el ejercicio del cargo público que consagra el citado precepto constitucional. Para contestar a esta pregunta, el Tribunal comienza recordando su doctrina de que “poner freno al transfuguismo político es una finalidad constitucional legítima y puede justificar que el legislador imponga ciertas limitaciones en el estatus del representante político que se coloca en tal situación”. Estas diferencias de trato serán conformes a la Constitución si se da una de estas dos circunstancias: que sean proporcionales para la consecución del fin legítimo que persiguen o que afecten a aspectos no nucleares de la función representativa del diputado. Para saber si las concretas limitaciones del *ius in officium* asociadas a la condición de diputado no adscrito en la Asamblea de Extremadura se ajustan a esas exigencias, el Tribunal Constitucional va a distinguir dos órdenes de materias: las iniciativas parlamentarias que puede promover y el uso de la palabra en los debates plenarios. Tanto las facultades para la presentación de las primeras por los diputados no asociados, como el derecho a intervenir ante el Pleno de la Cámara de dichos diputados, son decididas por la Mesa de la Asamblea autonómica por haberle confiado tal función el Reglamento de la Cámara. Al hacerlo, la Mesa debe respetar la disposición contenida en ese mismo Reglamento que establece que “los diputados no adscritos gozarán de los derechos reconocidos reglamentariamente a los diputados considerados de forma individual”. Según el Tribunal este precepto es plenamente constitucional, al estar dirigido a preservar la igualdad en el *status* de los representantes políticos, pues esta “no sólo proscribire aquellas normas que excluyen singularmente a un diputado del ejercicio de ciertas facultades inherentes al núcleo de su función representativa. También se opone a aquellas otras disposiciones que permitan que un diputado, instrumentando ciertos mecanismos de funcionamiento del órgano representativo para una finalidad que no es la suya propia, alcance o pretenda alcanzar un haz de facultades en el ejercicio de la función representativa que le confiera una posición preponderante respecto de los demás diputados de la cámara individualmente considerados”. En virtud de ello, “no es constitucionalmente

ilegítimo el trato diferente entre representantes políticos cuando se orienta a impedir una posición preponderante de unos sobre otros”. Y esto es lo que hace el precepto del Reglamento de la Asamblea de Extremadura que establece que los diputados no adscritos gozan de “los derechos reconocidos reglamentariamente a los diputados considerados de forma individual”, que, por una parte, “asegura al diputado no adscrito los derechos inherentes a la condición de cargo público”, y, por otra, “le impide que, beneficiándose de su situación de diputado individual y no inserto en ningún grupo político, por haber abandonado el grupo parlamentario del que formaba parte, pase a gozar de una injustificada posición preponderante en perjuicio del resto de diputados que, por integrarse en grupos políticos, ven racionalizado el ejercicio de ciertas funciones inherentes al núcleo de la función representativa”. De lo que se trata con esta disposición reglamentaria es de cerrar el paso a “una excesiva representación del diputado no adscrito”.

A la luz de estas consideraciones, el Tribunal Constitucional va a acabar afirmando que los Acuerdos de la Mesa del Parlamento de Extremadura impugnados al establecer un cupo de las iniciativas que puede presentar el diputado solicitante de amparo y al no permitir su participación en todos los debates plenarios, lo que está haciendo es evitar la sobrerrepresentación de ese diputado, preservando de ese modo la igualdad en el ejercicio de la función representativa. En definitiva, para el Tribunal, el establecimiento de limitaciones al ejercicio de los derechos de los parlamentarios no adscritos no sólo es constitucionalmente lícito, sino que viene exigido para preservar la exigencia de igualdad en el ejercicio del mandato representativo, por el propio artículo 23.2 de la Constitución.

Podemos concluir de cuanto acabamos de exponer que la figura de parlamentario no adscrito objeto de nuestro estudio ha sido plenamente avalada por el Tribunal Constitucional, que considera su incorporación a nuestro ordenamiento jurídico conforme con el *ius in officium* de los parlamentarios consagrado en el artículo 23.2. El razonamiento del Tribunal para llegar a esta conclusión no está exento de fisuras y contradicciones

lógicas y supone un paso importante para los enemigos del mandato representativo, que sueñan con sustituirlo algún día por un mandato puramente ideológico o de partido.

4. CONCLUSIONES

PRIMERA. - La Constitución española ha asumido la teoría de la representación política propia del Estado liberal, instaurando el mandato representativo, que consagra la libertad de quienes desempeñan cargos de elección popular en el ejercicio de su mandato.

SEGUNDA. - Con la democratización del sufragio y la consolidación del Estado social y democrático de derecho, los partidos políticos se convierten en los verdaderos sujetos y exclusivos protagonistas de la vida política. La aparición del Estado de partidos va a provocar una contradicción entre la libertad de iure de la que gozan los representantes políticos y la negación de facto de esta libertad, por la sujeción de estos a las formaciones políticas en las que militan.

TERCERA. - Esta hegemonía política de los partidos se traduce en el interior de nuestras Asambleas Legislativas en el protagonismo absoluto de sus personificaciones, los Grupos Parlamentarios. Estos son los verdaderos motores de la actividad parlamentaria en detrimento del papel de los parlamentarios individuales.

La necesidad de tratar de conciliar ese protagonismo casi absoluto de los Grupos con el hecho de que la titularidad del mandato corresponde a los parlamentarios, exige considerar a los primeros como fruto del ejercicio por los segundos de su derecho a asociarse con otros miembros de la Cámara y que las competencias que los Reglamentos parlamentarios atribuyen a los Grupos

tienen su origen en el ejercicio colectivo de unas facultades de las que son titulares sus miembros, por ser inherentes a su mandato representativo.

Del mismo modo, es preciso considerar que el Grupo Mixto no es un verdadero Grupo Parlamentario, sino un instrumento técnico creado por los Reglamentos de las Cámaras para articular y racionalizar la participación en los trabajos parlamentarios de quienes no han reunido el número mínimo de miembros para formar Grupo propio y para aquellos que no han querido o no han podido asociarse.

CUARTA. - La incorporación al ordenamiento jurídico español de la figura de los representantes políticos no adscritos es fruto del propósito declarado de luchar contra el transfuguismo político, Sin embargo, la definición que las formaciones políticas autoras de los pactos contra este fenómeno hacen del mismo, incluyendo como tráfugas a sus cargos electos que se aparten del criterio fijado por los órganos directivos de dichas formaciones, pone de relieve que el verdadero propósito que guía a los partidos políticos es la de dotarse de instrumentos jurídicos que refuercen su capacidad de asegurarse la obediencia de sus cargos electos.

QUINTA. - La figura del parlamentario no adscrito se ha generalizado en la mayor parte de las Asambleas Legislativas autonómicas españolas. El régimen jurídico que los respectivos Reglamentos de las Cámaras establecen para aquellos de sus miembros que adquieren tal condición implica una importante limitación de sus posibilidades de participar en los trabajos de la Cámara, impidiéndoles el pleno ejercicio de las facultades inherentes a su mandato parlamentario.

SEXTA. - Tanto la figura de los miembros de las Corporaciones Locales no adscritos, como la de los parlamentarios no adscritos, han recibido el respaldo expreso del Tribunal Constitucional, que las considera plenamente respetuosas

con el derecho a la participación política consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución.

SÉPTIMA. - La doctrina del Tribunal Constitucional favorable a la constitucionalidad de la regulación a la que hoy se encuentran sometidos los parlamentarios no adscritos no está, sin embargo, exenta de contradicciones que cuestionan aspectos esenciales de la teoría liberal de la representación política. Entre ellas podemos señalar:

a) La contradicción entre la idea de que cada uno de los parlamentarios ostenta la representación del conjunto de la ciudadanía y la aceptación de que cabe el establecimiento de regímenes jurídicos diferentes para los miembros de la Cámara.

b) La contradicción entre poner en manos de órganos ajenos a la institución parlamentaria la capacidad de adoptar decisiones, como la de expulsar a un parlamentario del grupo al que pertenecía, que conllevan consecuencias jurídicas desfavorables para éste, como consecuencia de su actividad parlamentaria y la plena efectividad de la prerrogativa de la inviolabilidad parlamentaria.

c) La contradicción entre la consideración de que la capacidad de asociarse en Grupos de los parlamentarios forma parte del núcleo de la función representativa garantizada por el artículo 23.2 de la Constitución y la aceptación de que los Reglamentos parlamentarios pueden negar tal derecho a los parlamentarios no adscritos.

d) La contradicción entre la regulación de los parlamentarios no adscritos y la concepción de los Grupos como asociaciones de parlamentarios. En realidad, la doctrina del Tribunal Constitucional en esta materia equipara la naturaleza de dichos Grupos a la de órganos de los partidos políticos.

e) La contradicción entre la idea de que los únicos representantes de los ciudadanos son las personas que estos eligen para ocupar los cargos de representación política y el hecho de que las más importantes funciones parlamentarias recaigan en los Grupos Parlamentarios como competencias propias de estos, y no como competencias que estos ejercen, pero de las que son titulares últimos los parlamentarios que en ellos se integran.

OCTAVA. - En conclusión, la aceptación de la constitucionalidad de los parlamentarios no adscritos socava la libertad jurídica de los representantes políticos propia del mandato representativo y puede ser el primer paso del camino para su futura sustitución por un mandato ideológico o de partido.

5. BIBLIOGRAFIA

ARRUEGO RODRÍGUEZ, G.: “Sobre la constitucionalidad del diputado no adscrito”, *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 99 (2013)

BILBAO UBILLOS, REY MARTÍNEZ Y VIDAL ZAPATERO: *Lecciones de Derecho Constitucional I*, 4ª edición, Aranzadi, Cizur Menor, 2018

GARCÍA ROCA, J: “Representación política y transfuguismo: la libertad del mandato” en *Transfuguismo político: escenarios y respuestas* (Santolaya Machetti y Corona Ferrero, directores), Aranzadi, Cizur Menor, 2009

GILBAJA CABRERO, ESTELA: “La figura del parlamentario no adscrito” en *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 2015

KELSEN, H: *De la esencia y valor de la democracia* (traducción y nota preliminar de Juan Luis Requejo Pagés), 2ª edición, KRK ediciones, Oviedo, 2009

MANZELLA, A: *El Parlamento*, il Mulino, Bolonia, 1977

MATÍA PORTILLA, E.: “Capítulo 3. Naturaleza, composición, estructura orgánica y funcionamiento de las Cortes de Castilla y León”, en *Derecho público de Castilla y León* (Ignacio Sáez Hidalgo director), Lex Nova, Valladolid, 2008

“Artículo 22” en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Castilla y León* (dir. Ignacio Saez Hidalgo y Fernando Rey Martínez), Aranzadi, Cizur Menor, 2011

“Lección 3. Las Cortes Generales (I): naturaleza, estructura y composición” en *Lecciones de Derecho Constitucional II* (Paloma Biglino, Juan María Bilbao, Fernando Rey, Javier Matia y José Miguel Vidal coordinadores), 1ª edición, Lex Nova, Pamplona, 2013

MORALES ARROYO, J.M.: *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990

NAVARRO MENDEZ, J.I.: “Patología del transfuguismo político: grandes males, pero ¿buenos remedios?” en *Revista de las Cortes Generales* número 49 (2000)

PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, N.: *Los Grupos Parlamentarios*, Tecnos, Madrid, 1989

SAIZ ARNAIZ, A.: *Los Grupos Parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989

VANACLOCHA BELLVER, F.J.: “Entre lo sublime y lo maldito: luces y sombras del transfuguismo político” en *Transfuguismo político: escenarios y respuestas* (Santolaya Machetti y Corona Ferrero, directores), Aranzadi, Cizur Menor, 2009

6. JURISPRUDENCIA

STC 5/1983, de 4 de febrero

STC 32/1985, de 6 de marzo

STC 36/1990, de 1 de marzo

STC 64/2002, de 11 de marzo

STC 169/2009, de 11 de agosto

STC 20/2011, de 14 de marzo

STC 9/2012, de 18 de enero

STC 30/2012, de 1 de marzo

STC 246/2012, de 20 de diciembre

STC 159/2019, de 12 de diciembre

7. LEGISLACION

Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales

Constitución Española de 1978

“Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales” de 7 de julio de 1998

Pacto por la estabilidad institucional. Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las instituciones democráticas” de 11 de noviembre de 2020

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General

Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales

Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local

Reglamento del Congreso de los Diputados, de 24 de febrero de 1982

Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, de 22 de julio de 1986

Reglamento de las Cortes de Castilla y León, de 24 de febrero de 1990

Reglamento del Parlamento de Canarias, de 17 de abril de 1991

Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, de 16 de octubre de 1997

Reglamento del Parlamento de La Rioja, de 10 de abril de 2001

Reglamento del Parlamento de Andalucía, de 28 de septiembre de 2005

Reglamento del Parlament de Catalunya, de 15 y 22 de diciembre de 2005

Reglamento de Les Corts Valencianes, de 18 de diciembre de 2006

Reglamento del Parlamento de Cantabria, de 26 de marzo de 2007

Reglamento del Parlamento Vasco, de 30 de junio de 2011

Reglamento del Parlamento de Navarra, de 12 de septiembre de 2011

Reglamento de la Asamblea de Extremadura, de 19 de marzo de 2015

Reglamento de las Cortes de Aragón, de 6 de julio de 2017

Reglamento de la Asamblea de Madrid, de 7 de febrero de 2019

Reglamento del Parlamento de las Illes Balears, de 19 de marzo de 2019