

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS: EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE FUTURO



Seminario celebrado en Vitoria-Gasteiz
los días 24 y 25 de enero de 2022

INSTITUCIONES DE DERECHO PARLAMENTARIO, XI

**LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS:
EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS
DE FUTURO**



**EUSKO LEGEBILTZARRA
PARLAMENTO VASCO**

VITORIA-GASTEIZ, 2022

Un registro bibliográfico de esta obra puede consultarse en el catálogo de la biblioteca del Parlamento Vasco: http://www.legebiltzarra.eus/pfrm_cm_catc.html

Edita: © Eusko Legebiltzarra / Parlamento Vasco
Imprime: Composiciones RALI, S.A.
Costa, 12-14, 7.º – 48010 BILBAO
ISBN: 978-84-949559-7-6
D.L.: BI 61-2023

INSTITUCIONES DE DERECHO PARLAMENTARIO, XI

**LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS:
EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS
DE FUTURO**

Seminario celebrado en Vitoria-Gasteiz
los días 24 y 25 de enero de 2022

ÍNDICE

ÍNDICE

Hitzaurrea / Prólogo.	11
Estudio comparado de los grupos parlamentarios en Europa continental <i>Tatiana RECODER VALLINA</i>	15
De grupos parlamentarios, <i>lobbies</i> , intergrupos y otras fórmulas para acercar el Parlamento a los ciudadanos <i>Rafael RUBIO NÚÑEZ</i>	49
Astrolabios, cabotaje y fuga de tripulantes parlamentarios <i>Carlos COELLO MARTÍN</i>	75
La financiación de los grupos parlamentarios y su adecuación a los actuales requerimientos de transparencia y rendición de cuentas <i>Joan RIDAO MARTÍN</i>	211
Los sistemas electorales y su repercusión sobre los grupos parlamentarios <i>Esther DE ALBA BASTARRECHEA</i>	239

HITZAURREA / PRÓLOGO

Legebiltzar-taldeak: bilakaera eta etorkizunerako perspektibak

1990ean erabaki zuen Eusko Legebiltzarrak, bere hamargarren urteurrenean, Zuzenbide Parlamentarioaren mintegia antolatzea. Orduz geroztik, jardunaldi horiek egin diren bakoitzean, azterketa-gune bat eskaini nahi izan da, botere Legegi-learen zereginarekin lotutako gaietan eta kasuistikan sakontzeko. Horretarako, hausnarketa akademikoa eta praxi parlamentarioa uztartu dira; modu horretan, adituen, irakasleen edo legelarien ekarpenei ganbera legegiletan bizitako esperientziak gehitu zaizkie.

Hiru hamarkada hauetan zehar, legebiltzar bizitzako esparru asko eta askotarikoak jorratu dira. Egungo mintegian, hautatutako gogoeta gaia “talde parlamentarioak: bilakaera eta etorkizunerako aukerak” izan ziren.

Aztergaia ez zen hutsala. Legebiltzar-taldeek legegintza-ganberetako parte-hartze politikoa egituratzen baitute, eta, beraz, barne-antolaketarako funtsezko figura baitira. Ekimenak, eztabaidak, osoko bilkuretako gai-zerrendak... denetarikoa oro har, talde parlamentarioen bitartez izapidetzen baita legebiltzarretan.

Los grupos parlamentarios: evolución y perspectivas de futuro

Fue en 1990 cuando el Parlamento Vasco –coincidiendo con su décimo aniversario– decidió organizar el primer seminario de Derecho Parlamentario. Desde entonces, cada vez que se han celebrado estas jornadas, se ha buscado ofrecer un espacio de análisis que permitiera profundizar en diferentes cuestiones y casuísticas relacionadas con el quehacer del Legislativo. Para ello, se ha combinado la reflexión académica con la praxis parlamentaria; a las aportaciones de expertos, profesores o juristas se han sumado las experiencias vividas en diferentes cámaras legislativas.

Durante estas tres décadas, han sido múltiples y diversos los ámbitos de la vida parlamentaria que se han ido abordando. En este último seminario, concretamente, el objeto de análisis elegido fueron los grupos parlamentarios, su evolución y sus perspectivas de futuro.

La elección del tema no fue baladí. Los grupos parlamentarios son elementos vertebradores de la participación política en las cámaras legislativas y, como tales, se erigen en una figura fundamental para su organización interna. La presentación de las iniciativas, los debates, los órdenes del día de los plenos..., todo, en general, se tramita a través de los grupos parlamentarios.

Mintegia luzatu zen bi jardunaldietan, hainbat adituri entzuteko aukera izan genuen, besteak beste, halako gaiei buruz: ordezkaritza eta eraginkortasunaren arteko oreka, Europako eredu nagusiak, bitartekaritza parlamentario modu desberdina, transfugismoak, finantzaketak edo hauteskunde-sistemek talde parlamentarioetan duten eragina.

Ponentziak eta horien inguruan sortutako eztabaida eta kontrastea benetan aberasgarriak izan ziren. Eta ziur naiz esperientzien trukeak eta gogoeta akademikoak lagundu digutela eta lagunduko digutela gure lana hobeto garatzen. Horregatik, eskerak eman nahi dizkiet, orri hauetatik, mintegi hau ahalbidetu zuten pertsona guztiei: hizlariak, antolakuntza eta bertaratutak.

Amaitzeko, berretsi nahi dut gisa honetako ekimenak bultzatzeko Eusko Legebiltzarrak hartutako konpromisoa. Legegintza-lana optimizatzea helburu dugu, horren bitartez euskal herritarren arazo eta beharrei ahalik eta erantzun onena eman ahal izateko.

Durante las dos jornadas que se prolongó el seminario, tuvimos la oportunidad de escuchar las reflexiones de diferentes expertas y expertos sobre aspectos tales como el equilibrio entre representación y efectividad, los principales modelos europeos, las diferentes formas de intermediación parlamentaria, el transfuguismo, la financiación o la influencia de los sistemas electorales en los grupos parlamentarios.

Las ponencias, así como el debate y el contraste generado en torno a las mismas, resultaron realmente enriquecedoras. Estoy convencida de que ese intercambio de experiencias y la reflexión académica han contribuido –y seguirán haciéndolo– a que podamos desarrollar mejor nuestro trabajo. Por eso, quiero dar las gracias, desde estas páginas, a todas las personas que hicieron posible este seminario: ponentes, organización y asistentes.

Finalizo reiterando el compromiso del Parlamento Vasco con el impulso de iniciativas que, como esta, buscan optimizar la labor legislativa para poder dar la mejor respuesta a los problemas y las necesidades de la ciudadanía vasca.

Bakartxo Tejeria Otermin
Eusko Legebiltzarreko lehendakaria / Presidenta del Parlamento Vasco

ESTUDIO COMPARADO DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EUROPA CONTINENTAL

Tatiana RECODER VALLINA
Letrada
Asamblea de Madrid

LABURPENA

Gure inguruko herrialdeetara begiratzeak erakusten digu parlamentarismoa arrazionalizatzeko mugimenduak ekarri duela, besteak beste, parlamentu-bizitzaren eragile nagusiak talde parlamentarioak izatea, eta ez diputatuak.

Europako hainbat egilek emandako definizioetatik ondorioztatzen da talde parlamentarioek antzeko ezaugarriak dituztela munduko alde honetan. Baina horrek ez du esan nahi araudi, funtzionamendu eta garrantzi bera dutenik kasu guztietan. Toki guztietan argi dagoena da talde parlamentarioek betetzen duten eginkizunak bi alderdi dituela. Alde batetik, horiek arautzen dituzten arauetan berariaz aurreikusita dagoena. Beste alde batetik, ikuspegi praktikoa dago, politikoena izan daitekeen alderdia, legebiltzarreko eguneroko bizitzan garatu dena arau horiek praktikan jarritz.

Europako herrialdeetako talde parlamentarioei eragiten dieten gaien azterketa konparatuak talde horiei ikuspegi orokorra eman diezaguke. Ponentzia honetan, talde parlamentarioen sorrerako inguruabarren eta ondorengo bilakaeraren azterketa konparatua egingo da, eta, hala eginez gero, antolamendu juridikoak nola arautzen dituzten aztertuko da, eta egungo parlamentuetan betetzen duten zeregina eta barne-antolaketa aztertuko da. Horrek guztiak gure inguru parlamentarioko talde panorama osoa erakutsiko digu.

Hala ere, gure ordenamendu juridikora abantailatsuak iruditzen zaizkigun beste herrialde batzuetan gaiak ekartzeko orduan, kontu handiz ibili behar da beti. Izan ere, ezin da ahaztu herrialde batek beste herrialde batzuetan aldeko balorazioa lortu duten erregulazioak onartzeak emaitza bera ez izatea eragin dezakeela, faktore askok eta askok eragiten baitute horiek praktikan jartzean, eta herrialde bakoitzaren kultura juridikoa, politikoa eta soziala desberdina da. Nolanahi ere, sistemak erakustearen helburua sistema bakoitza hobeto ulertzea eta bakoitzaren ustezko abantailak eta eragozpenak nabarmentzea da, esperientzia konparatuak irakats diezagukeenari probetxua ateratzeko.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Los grupos parlamentarios en Europa continental. 2.1. Concepto y orígenes. 2.2. Regulación jurídica. 2.3. Formación, disolución y estatus jurídico. Grupo parlamentario mixto. 2.4. Organización interna. 2.5. La disciplina interna. 2.6. Financiación y recursos de los grupos parlamentarios. 3. Conclusión.

1. INTRODUCCIÓN

Una de las cuestiones que se plantean en relación con los representantes elegidos por los ciudadanos es si los mismos, en su vida parlamentaria, han de estar agrupados o no en formaciones institucionalizadas. Si esta cuestión la estudiamos

en Europa continental, el Reino Unido o EE. UU., la respuesta probablemente diferirá, pues lo cierto es que el tratamiento de los grupos parlamentarios en un concreto país necesita previamente tener presente cuáles son las bases sobre las que se asienta su sistema constitucional.

EE. UU. presenta un modelo constitucional singular si lo comparamos con otros países occidentales, en la medida en que se configura como un entorno más liberal, en el que los partidos políticos distan de ser de masas y en el que el sistema electoral proporciona a los representantes un importante respaldo territorial. En este marco, en EE. UU. no encontramos una figura parecida a nuestros grupos parlamentarios, lo cual no implica, ni mucho menos, que reine la indisciplina en el seno de la Cámara de Representantes y del Senado. Los partidos estadounidenses parecen estar cada vez más cohesionados, lo que se proyecta en las cámaras en el intento fructífero de lograr bastante unidad entre los miembros de cada partido a través de la labor que desempeñan, entre otros, el *Speaker* de la Cámara de Representantes y los caucus o conferencias.

En el Parlamento británico, por su parte, los grupos parlamentarios no están regulados en las *Standing Orders*. Pero de la redacción de estas normas parlamentarias se desprende que existen ciertas agrupaciones de parlamentarios en el seno de la Cámara. Así, en la *Standing Order 86* se regula la Comisión de Selección de la Cámara de los Comunes, cuyo cometido es nombrar a los parlamentarios que forman parte de las *Standing Committees*¹. Para realizar estos nombramientos habrá de tenerse presente, entre otros factores, la composición de la Cámara. Esto supone, implícitamente, que los diputados son tenidos en cuenta en función de su pertenencia a uno de los partidos políticos bajo los que han sido elegidos. También la *Standing Order 14(2)* nos da una pista de la existencia de agrupamientos de parlamentarios en la Cámara de los Comunes. Esta norma regula la ordenación de los puntos en los órdenes del día, y establece un número de días para la "oposición". Por último, no debemos olvidar que hay normas que regulan los partidos políticos con representación en la Cámara de los Comunes a los efectos de su financiación.

Si se tienen en cuenta todas estas referencias, siguiendo a Carvajal Iranzo², hemos de decir que no cabe duda de que el derecho parlamentario británico

¹ Comisiones que examinan las iniciativas legislativas.

² Carvajal Iranzo, I., "El extraño caso de la ausencia de los grupos parlamentarios en Westminster. Los "grupos parlamentarios" en la Cámara de los Comunes, explicados al lector español", en "Los grupos parlamentarios", Asamblea de Madrid, 2007, pp. 91 y ss.

tiene una idea clara del estatus del partido político que tiene representación parlamentaria, al que hay que tener presente a efectos concretos. Asimismo, en el Parlamento británico adquiere especial significación el concepto de oposición contrapuesto al de Gobierno, lo que ha incidido en la peculiar articulación del juego de los partidos políticos en este sistema. En efecto, como en muchas otras cosas, el sistema inglés presenta singularidades llamativas en su vida parlamentaria, si la comparamos con la Europa continental, y no ha considerado necesario acudir a un concepto como el de grupo parlamentario. Valga ahora recordar que ello encuentra su explicación en la propia configuración histórica de las relaciones entre el Gobierno y la oposición. La forma en la que se articuló el sistema electoral británico ha sido fundamental para el establecimiento de un bipartidismo, en el que solo hay dos partidos con capacidad real para formar gobierno. Por lo tanto, podríamos decir que la explicación de la inexistencia de una idea de grupos parlamentarios en el Parlamento británico se debe a que allí prima la idea de que ha de existir un Gobierno fuerte, apoyado por la mayoría de la cámara, y frente a él se encuentra la leal oposición al Gobierno de Su Majestad. Asimismo, también es importante la confrontación que se da entre los diferentes tipos de diputados (*back benchers-front benchers*) dentro de los partidos con representación parlamentaria.

Los países de Europa continental presentan, *grosso modo*, otro modelo. En términos generales nos encontramos en un contexto en el que el sistema parlamentario se basa, a diferencia del británico, en la existencia de varios partidos que compiten para lograr la mayoría en la cámara, lo que da lugar al surgimiento de la idea de grupo parlamentario. Se trata de sistemas en los que la idea principal no es tanto la de formar un gobierno frente al que actúe una oposición, sino que prima lograr la representación más plural posible. Ahí está el germen de los grupos parlamentarios, y con su reconocimiento jurídico se ponen de manifiesto la relevancia y prerrogativas de los partidos políticos con representación parlamentaria.

2. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EUROPA CONTINENTAL

2.1. Concepto y orígenes

Lo cierto es que podría pensarse que agrupar en una sola categoría el sistema de organización interna de los parlamentarios de más de veinte países se debe al hecho de que todos ellos han adoptado un modelo similar de organización de los grupos parlamentarios. Ahora bien, estamos en presencia de una

pluralidad de países, que tienen historias políticas diferentes y en los que su propia evolución de su sistema parlamentario es lo que marca la articulación de estos grupos, en caso de que existan, en cada parlamento europeo continental.

Las cuestiones que se plantean en la doctrina europea en su análisis sobre los grupos parlamentarios, coinciden en lo sustancial: el papel que desempeñan estas formaciones en el proceso electoral; la participación de los grupos parlamentarios en la formación y elaboración de la política del gobierno; los efectos de la actuación de los grupos parlamentarios en el sistema político vigente; si pueden los grupos parlamentarios ser o no objeto de control por los votantes o se mantiene lo que Loewenstein llamó “conspiración de silencio” respecto de estos entes, etc.

Desde el punto de vista terminológico, las primeras agrupaciones de diputados en los parlamentos europeos se conocieron como clubes (recordemos el club jacobino de la Asamblea Nacional francesa, en pleno proceso revolucionario). Durante el siglo XIX la noción de club se empleó en países tales como Holanda (*kamerclub*) o Alemania (*politische klub*), donde designaba a los antecesores de los grupos parlamentarios, antes de que fueran conocidos como *fraktionen* en Alemania y *fracties* en los Países Bajos. En Austria, todavía hoy, los grupos parlamentarios se denominan *parlamentarische klubs*. Actualmente han sido acuñados también otros términos para referirse al mismo concepto: “grupos” (*groupe politique* en Francia, *partigruppen* o *riksdagsgrupper* en Suecia, *folketingsgruppe* en Dinamarca, o grupos parlamentarios en España), “partidos” (partidos congresuales en EE. UU. y partidos parlamentarios en el Reino Unido), etc.

Quizá la primera cuestión en la que debemos centrarnos es en delimitar qué ha de entenderse por grupo parlamentario. Una primera aproximación al concepto podría ser entenderlo como grupo organizado de integrantes de un cuerpo representativo o parlamento, que pertenece a la misma organización política extraparlamentaria. Sin embargo, aunque nos puede servir de punto de partida, no todos los grupos parlamentarios cabrían en esta definición, ya que, por ejemplo, dejaría fuera a ciertos entes, tales como los grupos que se han formado con diputados individuales que optan por utilizar la denominación del partido político cuando aún no existe una verdadera organización extraparlamentaria del mismo. Fue lo que sucedió con los primeros partidos políticos de Europa occidental y que años después se repitió en el surgimiento de las democracias de Europa central y del este.

Ahondando en la búsqueda de una definición que englobe el fenómeno de los grupos parlamentarios, podemos acudir a un concepto caracterizado por ser una agrupación organizada de miembros de un cuerpo representativo, que pertenecen a un mismo partido político. Pero también en esta definición encontraríamos lagunas, en la medida en que quedarían excluidos los grupos parlamentarios técnicos, que se constituyen a efectos fundamentalmente administrativos.

Una noción más precisa sería la que entiende los grupos parlamentarios como conjunto organizado de miembros de un cuerpo representativo elegido bajo las siglas de un partido o de varios que no compiten electoralmente entre sí, y que no crean de forma explícita un grupo exclusivamente por razones técnicas. Aún así, tampoco es un concepto perfecto pues a veces surgen problemas para diferenciar claramente lo que es la realidad política de la apariencia formal. A título de ejemplo, recordemos que en Austria los grupos parlamentarios (*klub*) se integran no solo de los miembros de ambas cámaras, sino también de los europarlamentarios.

Una de las cuestiones que se plantea la doctrina europea en relación con los grupos parlamentarios es si han de estar o no conectados con un partido político. Esta cuestión vinculada con la variada terminología empleada para referirse a estas entidades, nos lleva al estudio del origen de los grupos puesto que, como veremos, está relacionado con el de los partidos políticos.

Cuando nos referimos a los grupos parlamentarios parece que pensamos en una realidad igual en todos los países, pero lo cierto es que la naturaleza de estos entes varía de modo considerable de un Estado a otro e, incluso dentro del mismo país a lo largo del tiempo. A modo de ejemplo puede recordarse que en Bélgica, las *fracties* quedan subordinadas a la ejecutiva del partido, mientras que en el caso de los Países Bajos Jurgens³ habla de “fractiocracia” para referirse a la organización parlamentaria de su país. En el caso francés, por su parte, por lo general, la organización interna de los *groupes politiques* es menos estricta que en el caso de los *folketinggruppe* de Dinamarca.

Pérez-Serrano Jáuregui⁴, al abordar el origen de los grupos parlamentarios, diferenció tres grandes momentos:

³ Jurgens, E., *NRC-Handelsblad*, 21 de diciembre de 1991.

⁴ Pérez-Serrano Jáuregui, N., “Los grupos parlamentarios”, ed. Tecnos, Madrid, 1989.

- La primera etapa abarcaría hasta finales del siglo XVIII. Aquí aparece el embrión de lo que serán con el tiempo los grupos parlamentarios.
- La segunda etapa tendría lugar durante el siglo XIX, coincidiendo con el aumento de la importancia de los partidos políticos; finalmente
- El tercer bloque comienza en el siglo XX, momento del mayor desarrollo de esta institución.

Si dejamos de lado el peculiar sistema británico, M. Hagevi considera que fue en Suecia donde los grupos parlamentarios aparecieron a principios del siglo XVIII durante el período conocido como “Era de la Libertad”, pues aunque el poder lo detentaba firmemente el monarca, existía un incipiente sistema de partidos. No obstante, la doctrina mayoritaria considera que realmente, antes del siglo XIX, los precedentes de lo que hoy consideramos grupos parlamentarios se encuentran en la Francia revolucionaria, momento en que se inició la práctica de agruparse por opiniones dentro de la Asamblea legislativa (jacobinos, *cordeliers*, independientes, constitucionales...). El Parlamento, en este momento histórico, tanto en el caso británico como en el francés, se caracterizó por el predominio del diputado individual y, en las incipientes agrupaciones de ellos, por la ausencia de una serie de notas comunes en comparación con lo que hoy entendemos por grupos parlamentarios:

- No tenían vinculación con partidos políticos determinados,
- No se podía apreciar una organización interna sólida,
- Y carecían de disciplina.

Durante el siglo XIX comienza a superarse el miedo a la existencia de cuerpos intermedios, lo que provoca que los partidos políticos consigan un papel destacado en la vida política interna de los diferentes países. Y esta nueva situación tuvo clara repercusión en la vida parlamentaria. En palabras de Waline⁵, en Francia, durante la III República “acaba la prehistoria de los grupos parlamentarios”. También cabe destacar el importante papel que desarrollaron las fracciones desde 1848 en los parlamentos alemanes, práctica que, tras la unificación alemana, seguirá la Federación.

El siglo XX es la era de explosión de los grupos parlamentarios, pues fue el momento en que se procede a su reconocimiento jurídico, se manifiesta su

⁵ Waline, J., “Les groupes parlementaires en France”, *Reveu du Droit Public et de la Science Politique*, n.º 6 (1961).

progresivo dominio de la vida parlamentaria y comienzan a ser estudiados por la doctrina.

Francia, por ejemplo, reconoció de manera formal en 1910 la existencia de los grupos en sus Reglamentos parlamentarios, si bien hubo que esperar a 1946 para ser también recogidos en la Constitución (arts.11, 52 y 91), aunque la Constitución de 1958 ha sido más parca en la regulación de las cuestiones parlamentarias hasta la reforma de 2008 en la que, entre otras cosas, se ha querido reforzar el papel del Parlamento.

Suecia también fue uno de los primeros países que reconoció formalmente la existencia de los grupos parlamentarios, en 1900. Hasta entonces, el movimiento sufragista había apoyado la libertad de los diputados.

En Italia la fecha clave fue 1920, cuando por primera vez los Reglamentos de las cámaras regularon los grupos parlamentarios.

Los países de Europa oriental son un caso llamativo. Durante la vigencia del sistema comunista, lo habitual era que los parlamentarios se ubicaran en el hemisficio no, evidentemente, por tendencias ideológicas sino por orden alfabético. Con la llegada del sistema democrático se pasó de un modelo en el que la militancia en un partido juega un papel destacado en la vida parlamentaria. Ahora bien, en la articulación de las democracias a partir de la última década del siglo XX, pueden diferenciarse los países en los que el comunismo se impuso a unos incipientes regímenes democráticos, y en los que había auténticos partidos políticos y se estaba empezando a desarrollar un sistema parlamentario, con sus propios grupos parlamentarios, de aquellos otros países que pasaron de un régimen autocrático a otro, y, por tanto, sin una previa experiencia democrática. En el primer grupo de países, se trató de volver a su lejana experiencia democrática, mientras que en los que carecían de esta tradición (es el caso de Checoslovaquia) tuvieron que partir de cero, mirando la experiencia de los países occidentales. Hungría fue un caso singular en la medida en que los grupos parlamentarios empezaron a formarse de modo espontáneo en los años 1988-1989, y el Parlamento comunista no tuvo más remedio que aceptarlos. Con el nuevo sistema no tardaron en crearse nuevos grupos parlamentarios al dividirse el grupo comunista, si bien también hubo diputados que no se incorporaron a ningún grupo parlamentario. Lo importante es destacar que este camino de agrupación en torno a diferentes tendencias ideológicas es muestra del cambio político que se estaba produciendo. No tardó en aceptarse que deberían estimularse la formalización, institucionalización y profesionalización de estos

nuevos grupos, dada la posición que estaban destinados a ocupar en el Parlamento.

No cabe sino reconocer que existe una tendencia hacia la institucionalización de las agrupaciones de parlamentarios que se forman en las cámaras, en lo que ha influido la evolución de la democracia parlamentaria hacia la democracia de partidos en la primera mitad del siglo XX, ya que, entre otras cosas, supuso el reconocimiento formal de los grupos parlamentarios en los Reglamentos de las cámaras, sin que con ello se viera limitado el principio de libre mandato.

A la vista de lo anterior, puede decirse que en los países de Europa continental, ha tendido a producirse, primero de hecho y luego de derecho, una agrupación entre los distintos parlamentarios afines en su ideología, sin perjuicio de que, en ocasiones, se puedan apreciar otros criterios de agrupación como el territorial. Incluso, puede verse como la propia actividad interna del Parlamento ha fomentado la agrupación de sus miembros. En palabras de Duverger⁶ "cuanto más ven crecer sus funciones y su independencia las Asambleas políticas, más sienten sus miembros la necesidad de agruparse por afinidades, a fin de actuar de acuerdo". Ello sin perjuicio de que puedan apreciarse también otras causas que han favorecido la aparición de los grupos parlamentarios como son la introducción de sistemas electorales de representación territorial, o la destacada importancia que los partidos han adquirido en la sociedad, siendo los grupos parlamentarios cauces destacados en la efectividad del sistema en la medida en que favorecen la negociación política.

2.2. Regulación jurídica

La regulación jurídica de los grupos parlamentarios se ha realizado de diferente modo en los distintos países, aunque con carácter general ha seguido un camino paralelo al del reconocimiento de los partidos políticos, que Triepel sintetizó en cuatro palabras: *Bekämpfung*, *Ignorierung*, *Legalisierung* e *Inkorporierung*. Lógicamente, hay singularidades en el progresivo reconocimiento de partidos y grupos, siendo especialmente importante tener en cuenta que los parlamentos tienen normas internas propias, en las que algún artículo suele referirse a la regulación de los grupos parlamentarios. Estas normas, además, gozan de más flexibilidad que las Constituciones para poder ser aprobadas y

⁶ Duverger, M., "Los partidos políticos", Fondo de Cultura Económica, México, 1972.

modificadas. Además, los Reglamentos parlamentarios, por lo general, regulan minuciosamente el funcionamiento de la vida parlamentaria, en la que tienen un papel destacado los grupos.

Todavía hay países de Europa continental, como Bélgica y Suiza, que no han reconocido los grupos parlamentarios a nivel constitucional, si bien si existen en la práctica política y se contemplan en los Reglamentos parlamentarios. Pero esto no es lo habitual. La mayoría de los Estados si los recogen en su Norma Fundamental aunque, salvo Portugal, la regulación es escasa, bien porque se limiten a mencionarlos en relación con la composición de algún órgano parlamentario en el que se quiere garantizar su representación (es el caso de Italia, Alemania o España), o como expresión del pluralismo político, como sería el caso francés si se considera que los grupos están incluidos en el artículo 4 de la Constitución de 1958. La reforma de esta Constitución en 2008 ha intensificado el reconocimiento de los grupos parlamentarios en el texto fundamental, al establecer en el artículo 51-1, que “El Reglamento de cada Cámara determinará los derechos de los grupos parlamentarios constituidos en su seno, reconociendo derechos específicos a los Grupos de oposición de la misma y a los Grupos minoritarios”, lo que se complementa con lo dispuesto en los artículos 50-1⁷, 48⁸ y el ya citado 4.

En Alemania, como en otros países, inicialmente los grupos parlamentarios fueron creaciones parlamentarias basadas en afinidades ideológicas o regionales. El reconocimiento legal de las *fraktionen* se inició en 1912, cuando el Reglamento del Reichstag estableció la necesidad de que los grupos se constituyeran con un mínimo de quince diputados pertenecientes a un mismo partido. El sistema alemán en esta materia se caracteriza por el alto grado de regulación jurídica de los partidos políticos y de los grupos parlamentarios (Ley Fundamental de Bonn de 1949, Reglamento del Bundestag, normas internas de organización de cada grupo parlamentario, Ley de miembros del Parlamento (*Abgeordnetengesetz*), la Ley Electoral Federal (*Bundeswahlgesetz*) y la Ley de Partidos Políticos (*Parteiengesetz*), así como la amplia jurisprudencia del Tribunal Constitucional).

⁷ “El Gobierno, por propia iniciativa o a instancia de un grupo parlamentario en el sentido del artículo 51-1, puede realizar ante cualquiera de las dos Cámaras una declaración sobre un asunto determinado, la cual dará lugar a un debate y puede, si el Gobierno así lo decide, ser objeto de una votación que no pondrá en juego su responsabilidad”.

⁸ “Un día de sesión al mes se reserva a un orden del día decidido por cada Cámara a iniciativa de los Grupos de oposición y minoritarios de la misma”.

Si bien en la práctica se habían ido formando agrupaciones de diputados ya en el último tercio del siglo XIX en Italia, hubo que esperar primero a la regulación de los grupos parlamentarios en el Reglamento parlamentario de 1920 y a la Constitución de 1947, para que fueran definitivamente reconocidos (artículos 72 y 82), si bien lo hace en relación con la regulación de las comisiones.

En Bélgica, si bien remonta sus orígenes en esta materia a 1846, cuando surgen el partido liberal burgués y el partido católico, en su lucha contra el monarca holandés, la Constitución no reconocerá formalmente a los partidos políticos hasta 1989, cuando se regule su sistema de financiación. No obstante, los grupos parlamentarios fueron regulados por primera vez en el Reglamento parlamentario de 1962. Hasta entonces su reconocimiento había sido puramente informal.

En Dinamarca fue la Constitución de 1953 la que reconoció explícitamente los partidos políticos, al disponer que los diputados deben guiarse por sus convicciones personales y prohibir el mandato imperativo, si bien ya desde 1915 la Constitución y los Reglamentos parlamentarios presuponen implícitamente su existencia, al regular, por ejemplo, la designación de los miembros de las comisiones. Incluso la ley de financiación estatal incluyó la definición de los grupos parlamentarios diciendo que son “aquellos grupos de miembros del Parlamento que son representantes de un partido político, que cumple los requisitos previstos en la ley electoral para participar en unas elecciones”.

En cuanto a Suecia, la idea que subyace en su legislación de partidos políticos es que debe existir el menor control legal posible. En el Instrumento de Gobierno no se cita a los grupos parlamentarios y sí a los partidos políticos, para definirlos como “toda asociación o grupo de electores que se presente a las elecciones bajo una denominación especial” (art. 7), lo que supone que solo será posible emplear el nombre del partido en el Riksdag si ha sido empleado en las elecciones. Si es elegido diputado un candidato que no se presenta por ninguna lista electoral, podrá formar también un grupo parlamentario. Es tan amplia la libertad que se deja a los partidos y grupos, que el Reglamento parlamentario apenas les dedica algún precepto: las designaciones internas del Parlamento son preparadas por los partidos, y el *Speaker* deberá acordar con los representantes de los grupos parlamentarios el orden del día y decidir determinados procedimientos de actuación.

Si estudiamos el ordenamiento de Finlandia, vemos como ni la Constitución ni la Ley del Parlamento regulan directamente los grupos. En efecto, los grupos

parlamentarios no tienen su situación jurídicamente regulada, pero en la práctica son los principales agentes de la vida parlamentaria. Por el contrario, los partidos políticos fueron reconocidos formalmente en la Ley de Partidos de 1969 y son los protagonistas de la vida política. Finlandia es, realmente, una partidocracia y el Eduskunta o Parlamento funciona como una red de grupos parlamentarios, en el que dominan estos y no los diputados. No obstante, el papel de los grupos se ha visto reforzado tras la reforma introducida en la Constitución de 1987, que, entre otras medidas, estableció la obligación de escuchar la opinión del presidente y de los grupos parlamentarios (1987/575, parágrafo 36,2), pero no de los partidos como tales, cuando se vaya a producir un cambio esencial en la composición del Consejo de Estado. Los grupos parlamentarios han sido reconocidos formalmente dentro del Eduskunta desde la independencia de Finlandia y han tenido siempre sus oficinas en el edificio del Parlamento. El primer reconocimiento dentro del Parlamento data de 1967, cuando comenzaron a recibir ayudas públicas.

La Constitución portuguesa de 1976 fue novedosa en la regulación de los grupos parlamentarios al tratarlos minuciosamente. Así, el artículo 183, bajo la rúbrica "De los Grupos Parlamentarios" los relaciona con sus partidos o coaliciones, enumera sus derechos y les garantiza la disposición de locales y personal administrativo y técnico. Además, la Constitución les dedica otros cuatro preceptos (artículos 162, 179, 195 y 197), si bien ya lo hace de manera indirecta. Esta regulación se vio fortalecida en la Ley Constitucional 1/1982, de 30 de septiembre.

La Constitución de la República Checa de 1992 reconoció explícitamente en su artículo 5 a los partidos políticos, lo que supuso que los diputados tendrían que acceder al Parlamento a través de ellos. Como consecuencia, casi todos los diputados se incorporan a grupos parlamentarios. La relevancia de los grupos en la vida del Parlamento se ve en el progresivo incremento de su regulación en las sucesivas reformas del Reglamento de la cámara: el calendario de trabajo es elaborado por los grupos junto con el presidente del Parlamento, en el llamado Comité Organizativo. Los diputados que no se incorporen a un grupo parlamentario (generalmente por abandono del grupo de origen), tienen poca influencia y no pertenecen a aquel órgano.

La República de Eslovaquia sigue un sistema parecido al anterior. La Constitución de 1993 ha otorgado amplios poderes al Parlamento, lo que tiene su reflejo en los grupos parlamentarios.

Finalmente, en Hungría, una resolución de marzo de 1990, por la que se modificaba el antiguo Reglamento de la cámara, estableció que “los representantes de los partidos en el Parlamento o los representantes elegidos que no pertenezcan a ningún partido, deben constituir un grupo parlamentario para armonizar su actividad. Por lo menos son necesarios diez diputados para la creación de un grupo parlamentario. La fundación y la denominación del grupo parlamentario, así como el nombre de su presidente y la lista de los miembros que lo integren deberá comunicarse al presidente del Parlamento”. La legislación electoral, aprobada para las primeras elecciones democráticas, estableció un sistema mixto, que tuvo como consecuencia la creación de dos tipos de diputados, con alguna diferencia en cuanto a la percepción de su papel, pero sin influencia en la configuración del nuevo sistema de grupos parlamentarios.

2.3. Formación, disolución y estatus jurídico. Grupo parlamentario mixto

Es común a todos los países que los Reglamentos parlamentarios dispongan dos tipos de requisitos para constituir un grupo parlamentario, unos son de fondo (número mínimo de miembros e ideología) y otros de carácter formal (límite temporal, documentación y publicidad).

1. Requisitos de fondo

Quizá la primera cuestión que se plantea es si, en relación con la formación de los grupos parlamentarios, debe fijarse o no un número mínimo de miembros. Pueden buscarse muchos argumentos para justificar su exigencia, el más sencillo es entender que favorece una mayor funcionalidad del sistema parlamentario, al organizar la intervención de todos los grupos en las actividades parlamentarias. En la fijación del número mínimo de integrantes de un grupo parlamentario está el deseo de que las fuerzas políticas que obtengan representación parlamentaria puedan participar activamente en la vida de la cámara, poniendo de manifiesto las grandes corrientes ideológicas presentes en cada momento en el país.

Hoy podemos considerarlo un requisito común, si bien es cierto que en algunos parlamentos omitieron su establecimiento en la primera regulación de los grupos (por ejemplo Grecia en 1927, Checoslovaquia en 1920 y Francia hasta 1932), y posteriormente consideraron más oportuno establecerlo.

De manera sistemática podemos agrupar los diferentes sistemas de fijación del número de integrantes de los grupos parlamentarios de la siguiente forma:

- I. Por un lado, aquellos parlamentos en los que se ha optado por fijar en el ordenamiento jurídico una cifra concreta, que opera como límite para establecer las formaciones que pueden constituir grupo parlamentario propio. Alemania es uno de los países que exige mayor número de miembros para formar un grupo parlamentario (tanto en términos absolutos como relativos), al establecer que ha de contar con, al menos, el 5 % de los escaños. Asimismo, el Reglamento del Bundestag (parágrafo 10 [1]), dispone que las *fraktionen* se organizan en grupos de, al menos, el 5 % de los miembros de la cámara (mínimo 31 escaños), que pertenezcan al mismo partido o a varios que no hayan competido entre sí en ningún *land*. No obstante, en ocasiones se han relajado los requisitos para permitir que diferentes partidos formen un grupo parlamentario común dentro de la cámara, siempre y cuando ellos no hubieran competido entre sí en el proceso electoral. En Francia la cifra es menor, se reduce al 3 % del número total de escaños, lo que supone que se exijan al menos treinta diputados y quince senadores. Ahora bien, en ocasiones son las circunstancias derivadas de los resultados electorales las que han determinado modificaciones en el número concreto de diputados para formar los grupos parlamentarios. Fue el caso de Francia en 1988, cuando se bajó la cifra a 20 diputados, al efecto de que los comunistas pudieran formar grupo propio, al haber obtenido solo 26 escaños. Austria, Suiza y Bélgica⁹ son países que exigen un menor número de integrantes (5), si bien en este último país realmente la cifra se eleva a 12 para que el grupo tenga un miembro permanente en la Mesa, mientras que se ha establecido un sistema de representación proporcional a su importancia numérica en la cámara para la presencia en la Cuestura y en las comisiones permanentes. El Reglamento del Parlamento eslovaco de 1996, estableció la necesidad de contar con 5 miembros para formar un grupo parlamentario, si bien posteriormente fue modificado para elevarlo a 8, aproximándolo al número mínimo de diputados que pueden obtenerse al superar la barrera electoral. Por su parte, en la República Checa, se estableció inicialmente que los grupos parlamentarios debían tener como mínimo 5 miembros. El problema fue que dicha cifra provocó que, en ocasiones, se crearan grupos formados por desertores de otros, con la finalidad de conseguir la financiación pública que se concede a estas organizaciones. Ello llevó a

⁹ El número ha crecido en Bélgica: en el período 1965-1995 se requerían 3 diputados para formar un grupo parlamentario y había 212 escaños, en vez de los 150 actuales.

que en 1996 se elevara la cifra de diputados de un grupo parlamentario a un mínimo de 10. Si llegara a constituirse un grupo parlamentario una vez iniciada la legislatura, este no podría estar formado solo por parlamentarios que hubieran resultado elegidos por la misma lista electoral. Además, este nuevo grupo parlamentario no tendría derecho a financiación a cargo del presupuesto del Parlamento (pero sí a soporte administrativo), ni tampoco a la participación en los órganos directivos de la cámara, salvo que estos dispongan otra cosa. En Hungría el Reglamento de 1994, ante la necesidad de obtener mayor estabilidad, elevó el número mínimo de diputados precisos para constituir un grupo parlamentario de 10 a 15. Asimismo, los diputados que abandonaren o fueran expulsados de un grupo parlamentario solo podrán incorporarse a otros grupos tras permanecer seis meses en los bancos de los "independientes". En países como Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia, Portugal o los Países Bajos, el límite teórico es aún más bajo (menos del 1 % o, lo que es lo mismo, no se exige un número mínimo). No obstante, el art. 21 del Reglamento de la Asamblea portuguesa establece que la constitución de un grupo parlamentario supone la existencia de una pluralidad de diputados. En el caso danés, teniendo en cuenta su sistema electoral, en la práctica realmente son 4 diputados el mínimo para su formación.

- II. Encontramos ejemplos de países en los que su normativa, en lugar de señalar una cifra, ha optado por hablar de porcentajes, conforme a los resultados de las elecciones correspondientes. Así ocurre en Grecia, donde si bien se habla de un mínimo de dos diputados para formar grupo parlamentario, seguidamente regula las opciones de que puedan formar grupo propio los diputados cuyas formaciones representen un 10 % de los votos válidamente emitidos en las elecciones o un 20 % del total de los miembros de la cámara.
- III. Por último, un tercer bloque de países han combinado los dos sistemas. Es el caso de Italia, donde el Reglamento de la Cámara de los Diputados autoriza la constitución de un grupo parlamentario a los que hubieran alcanzado el 3 % de los escaños, lo que supone veinte diputados. También contempla la opción de su formación con menos de veinte miembros, condicionado a que quienes pretendan constituirlo formen parte de un partido político que haya presentado candidatos bajo las mismas siglas por lo menos en veinte colegios y hayan obtenido, como mínimo, un cociente en un colegio y una cifra electoral nacional no inferior a trescientos mil votos válidamente emitidos.

En cualquiera de los casos citados, la exigencia de un mínimo de parlamentarios para constituir un grupo está primordialmente relacionada con cuestiones formales de funcionamiento de estas organizaciones, evitando una proliferación que pudiera obstaculizar el trabajo parlamentario como ocurrió en los fraccionados parlamentos del siglo XIX. Todo ello sin perjuicio de que también pueda tener repercusión en cuestiones relacionadas con el tiempo de debate del que disponen los grupos o su financiación.

Junto al número mínimo, encontramos algunos parlamentos en los que el Reglamento establece la necesidad de que se cumplan también otras condiciones para poder constituir un grupo parlamentario. Ello facilita en ocasiones que puedan formarlo parlamentarios que no han alcanzado el número o porcentaje mínimo. A título de ejemplo, en Italia se han relajado los requisitos si el grupo que quiera constituirse como tal ostenta la representación de un partido que haya participado activamente en el proceso electoral, o que dicha fuerza política hubiera obtenido un cierto porcentaje de votos en las anteriores elecciones, o que sus integrantes pertenezcan a varios países, como ocurre en el Parlamento Europeo.

Otra cuestión que se plantea en la formación de los grupos parlamentarios y para la que no existe una respuesta unívoca es la relativa a si los integrantes de estas agrupaciones deben o no pertenecer a un mismo partido político. Con ello nos adentramos en un segundo requisito que normalmente se pide a los grupos parlamentarios: la afinidad ideológica o política. Lo que está en el fondo de la cuestión es el debate relativo a las relaciones del partido y el grupo parlamentario. En un principio, la mayoría de los países europeos no contemplaron la necesidad de que hubiera vínculos entre la formación política y las fracciones parlamentarias, pues de hecho no eran raros los supuestos en que estas habían surgido antes que los partidos. La consolidación de los partidos, tras la Segunda Guerra Mundial, puso de manifiesto la evidente conexión grupo parlamentario-partido político. En cualquier caso, ninguno de los ordenamientos jurídicos estudiados ha regulado jurídicamente la obligatoriedad de que se de dicha vinculación, aunque sí se han fijado algunas normas relacionadas con ello. Es factible clasificar el grueso de los países continentales en tres sistemas:

1. Aquellos que han establecido la necesidad de que coincidan la militancia en un partido y la adscripción al correspondiente grupo parlamentario, cuando obtengan escaños por la lista presentada por el citado partido. Sin embargo, no supone que se de una completa identificación entre el grupo y el partido. Sería el caso de Portugal, los Países Bajos y Alemania.

- II. Por otra parte, países como Bélgica o Suecia, en los que se admiten coaliciones de varios partidos con representación parlamentaria para formar un grupo parlamentario.
- III. Finalmente, otros países como Francia, Grecia, Italia, Suiza o Austria, admiten la existencia de grupos parlamentarios multipartidistas, aunque a veces condicionado al cumplimiento de ciertos requisitos formales (autorización del Nationalrat en Austria, por ejemplo).

De lo anterior se desprende que no siempre es necesario que todos los integrantes de un grupo parlamentario pertenezcan a un mismo partido. En ocasiones encontramos partidos que se presentan conjuntamente a las elecciones con el objetivo de superar la barrera electoral para poder obtener representación parlamentaria. Así ocurrió en las elecciones eslovacas de 1994, donde 8 listas representaban a 16 partidos, que hubiera sido difícil que obtuviesen el 5 % de los votos necesarios para superar la barrera electoral de manera independiente.

Pero ¿qué consecuencias tienen la existencia de grupos parlamentarios multipartidistas? No se puede hacer ninguna generalización al respecto. Lo cierto es que influirá el grado de afinidad que haya entre los integrantes de dichos grupos, como lo demuestra, por ejemplo, la gran cohesión en Alemania del grupo parlamentario CDU/CSU en el Bundestag.

Otra cuestión interesante en relación con la figura de los grupos parlamentarios es la relativa a la obligatoriedad o no de la pertenencia a un grupo de todos los sujetos que obtengan un escaño en las elecciones correspondientes.

En la medida en que algunos ordenamientos jurídicos exigen que todo diputado ha de integrarse en un grupo, ha surgido la necesidad de regular la figura del grupo mixto. Esta modalidad de grupo es un instrumento técnico utilizado para integrar a todos los diputados en un grupo parlamentario, de modo que todos los parlamentarios se organizan de forma homogénea, gozan de los mismos derechos y se evita acudir a la institución de los parlamentarios no inscritos o aislados.

El grupo mixto tiene su origen en Italia en 1920. Actualmente la encontramos también en Grecia y España. *Grosso modo*, este grupo se caracteriza por los siguientes rasgos:

- Se prevé expresamente su existencia.

- Es un grupo parlamentario más a efectos de su funcionamiento.
- Están obligados a incorporarse a él todos los parlamentarios que no lo hagan voluntariamente a otro grupo.
- Es irrelevante el número de miembros que lo compongan.
- Lógicamente, no está vinculado con una fuerza política determinada.
- Tampoco se exige a sus integrantes que tengan vinculación ideológica entre ellos o que no se hayan enfrentado entre ellos en las elecciones correspondientes.

El Reglamento de la Cámara de los Diputados de Italia contempla la posibilidad de que puedan constituirse grupos internos dentro del mixto.

Como alternativa a la figura del grupo mixto, otros países han adoptado otras soluciones:

- En Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia, Portugal o los Países Bajos se ha optado por autorizar la constitución de grupos parlamentarios formados por un solo miembro, aunque puede conllevar problemas de excesivo fraccionamiento.
- En otros casos se prefiere consentir la existencia de parlamentarios no adscritos, independientes o aislados. Esta posibilidad de que en un Parlamento haya miembros que no se integren en ningún grupo parlamentario presenta en el derecho comparado diferentes tipologías:
 - a) El diputado no adscrito (*Gäste, apparentés, rattachés administratifs, hôtes*) se contempla en el Bundestag alemán, la Asamblea Nacional y el Senado en Francia, el Consejo Nacional suizo y en la Cámara de los Diputados de Luxemburgo. En este caso los Reglamentos parlamentarios regulan la posibilidad de que aquellos parlamentarios que no sean parte de un grupo se contabilicen como añadidos al mismo para realizar el reparto proporcional de los miembros de las comisiones. Esta institución está pensada para que diputados próximos ideológicamente a un grupo, pero no afiliados, puedan tener cabida en el mismo. Dentro de esta categoría, caben diferentes regulaciones. Así, en unos casos la diferencia con los demás miembros de un grupo es puramente nominal (España), mientras que en otros las diferencias son notables. Así ocurre en el Bundestag y en la Asamblea Nacional francesa, donde los diputados no adscritos serían una especie de “segunda categoría”,

que no se contabilizan para la superación del número mínimo necesario para la formación del grupo.

- b) En otras normativas se regula el derecho de los parlamentarios de no integrarse en ningún grupo. Aparecen, de este modo, las figuras de los "no inscritos" en la Asamblea Nacional de Francia, los "independientes" del parlamento portugués y los "no afiliados" de Luxemburgo.
- c) Grecia es un caso peculiar. En efecto, el Reglamento de la Cámara de Diputados prevé dos tipos de grupos parlamentarios: los que se corresponden con partidos reconocidos y los grupos simples. Este último supone la posibilidad de que haya varios grupos simples a la vez sin necesidad de crear un grupo mixto. También en los Países Bajos, se permite constituir varios grupo de no inscritos dentro de la primera Cámara de los Estados Generales.
- d) El parlamento eslovaco restringe en su Reglamento las posibilidades de constitución de los llamados "clubes de parlamentarios independientes", estableciendo como necesaria la aprobación parlamentaria para la constitución de grupos que no se corresponda con ninguna coalición o partido que se hubiera presentado a las elecciones o que no fuera el resultado de la desaparición o escisión de un partido político.

Parece, pues, que aunque no sea jurídicamente obligatoria la adscripción a un grupo parlamentario, las desventajas tanto materiales como parlamentarias que suelen derivarse para los parlamentarios no inscritos hace que exista una tendencia general al agrupamiento en el seno del Parlamento.

2. Requisitos de forma

El establecimiento de requisitos procedimentales para la constitución de grupos parlamentarios tiene por finalidad dar a conocer a determinados órganos parlamentarios así como a la sociedad la existencia de los grupos que se forman en la correspondiente cámara.

Uno de estos requisitos es el factor tiempo o momento en que los grupos pueden constituirse en la cámara. Normalmente lo que se busca con ello es velar porque se garantice en el parlamento la correspondencia entre lo votado por la sociedad y su posterior plasmación parlamentaria. Básicamente hay dos modelos. Los que han fijado un límite temporal para su constitución y una vez superado no podrán crearse más grupos durante la legislatura (es el caso de

España: “en los cinco días siguientes a la sesión constitutiva”, arts. 24.2 Reglamento del Congreso y 28 del Senado) y los parlamentos que no han dispuesto nada al respecto (la mayoría de los países europeos). Quizá una de las declaraciones más amplias en este último sentido sea la contenida en el Reglamento del Senado de Italia, donde se establece (art. 15.3), que “pueden constituirse nuevos Grupos a lo largo de la legislatura”.

Un segundo requisito puede ser la solicitud de autorización o la comunicación al órgano parlamentario competente de la constitución del grupo. Lo más habitual es que sea suficiente una comunicación a quien corresponda de la constitución del grupo. Es, por ejemplo, el caso italiano. El órgano al que se debe comunicar o solicitar la autorización, por lo general es la Presidencia de la cámara, si bien en España es la Mesa el órgano encargado.

También contemplan los Reglamentos requisitos que podemos llamar documentales, si bien varían en cuanto al contenido de los impresos que han de presentar los grupos en el momento constitutivo. Es común que se pida que conste la composición del grupo y algunos aspectos relativos a su organización, como la identificación de sus órganos directivos (el presidente y los vicepresidentes en Portugal; el presidente del grupo en la Asamblea Nacional francesa y en la Cámara de Representantes de Bélgica; la Mesa del grupo en el Parlamento Europeo; la composición del Comité y los nombres de los secretarios en el Consejo Nacional de Suiza; el presidente, los vicepresidentes y el comité directivo en la cámara italiana, etc.). Otros Reglamentos requieren que se presente una declaración política firmada por los miembros del grupo (Asamblea Nacional francesa) o que se comunique la dirección del nuevo ente (Países Bajos).

En todos estos casos, la citada comunicación es meramente declarativa y no habilita al destinatario a efectuar un control o a poder actuar discrecionalmente. Italia es la excepción, pues los Reglamentos parlamentarios prevén que en los supuestos de formación extraordinaria de grupos parlamentarios de acuerdo con los supuestos citados en los arts. 14.2 del Reglamento de la Cámara y 14.5 del Senado, las Mesas de las Cámaras serán las encargadas de autorizar, con total discrecionalidad, la formación de grupos minoritarios.

Una vez satisfechos los anteriores requisitos formales, se plantea la cuestión de si es necesario o no dar publicidad a la existencia del grupo parlamentario y, en su caso, de qué forma. Lo más relevante es no olvidar que el grupo ya está constituido por lo que, si se exige algún medio de publicidad de ello, será

únicamente a efectos de darlo a conocer a la sociedad. Previsiones a este respecto encontramos en la Asamblea de la República de Portugal y la Asamblea Nacional francesa (art. 19.2 del Reglamento “Los grupos se constituirán mediante la entrega a la Presidencia de una declaración política firmada por sus miembros y acompañada de la lista de los mismos y de los diputados afines así como del nombre del presidente del grupo. Estos documentos se publicarán en el Journal Officiel”).

Una cuestión que es común a todos los Reglamentos parlamentarios es la regulación, de manera directa o indirecta, de las causas de disolución de los grupos parlamentarios constituidos en la cámara. Los motivos contemplados en los países del continente europeo pueden sintetizarse en los siguientes grupos:

- a) El más evidente es la desaparición de los grupos como consecuencia del final de la legislatura.
- b) También es posible, aunque mucho más infrecuente, la autodisolución, que supone el acuerdo de sus integrantes de poner fin a esta organización. Así ocurrió en 1972 en Italia, cuando pasaron en bloque todos los miembros de un grupo parlamentario a otros ya existentes al disolverse el Partido Socialista Italiano di Unità Proletaria.
- c) Más frecuente es que se prevea como motivo de extinción de un grupo parlamentario la disminución por debajo del número mínimo de miembros previstos por el Reglamento, que no tiene por qué coincidir con el previsto para su constitución. Sería el caso, por ejemplo, del Congreso de los Diputados y del Senado en España y en el Senado de Italia. A falta de regulación expresa, en otros países hay que deducirlo de los requisitos que se establecen para la creación de estas instituciones. Así, en Francia no se permite en la Asamblea Nacional que los grupos tengan menos de treinta miembros; en la Cámara de Representantes de Bélgica el art. 9.5 del Reglamento dice que “para ser reconocido un grupo político debe comprender al menos tres miembros”; en Austria se dice que para el reconocimiento de los *klubs* “será necesario un número de cinco miembros” (art. 7), etc.

El estudio de las competencias de los grupos parlamentarios que han hecho bien la Constitución, bien los Reglamentos parlamentarios es clara muestra del predominio de estos en la vida de la cámara, en perjuicio del parlamentario individual. En el caso del Bundestag, el Tribunal Constitucional alemán

reconoció que los grupos parlamentarios gozan de derechos legales independientes, tales como la posibilidad de participar en los procesos de inconstitucionalidad planteados contra actuaciones efectuadas por el Gobierno federal o cualquiera otra de las altas instituciones del Estado.

La posición preeminente de los grupos se pone de manifiesto tanto en relación con la composición de ciertos órganos del Parlamento, como en la propia actividad de las cámaras:

- a) Los grupos parlamentarios son importantes a la hora de designar a los integrantes de órganos parlamentarios. Recordemos a este respecto, por ejemplo que:
 - I. Es frecuente que sus representantes formen parte de la Conferencia de Presidentes o Junta de Portavoces: España, Francia, Italia...
 - II. Los integrantes de las comisiones se designan de forma proporcional a la importancia numérica de cada grupo en la cámara. Los presidentes de las comisiones del Bundestag son designados tras las negociaciones entre los líderes de los grupos en la Comisión Directiva de la cámara. Es norma frecuente que los Reglamentos parlamentarios o, incluso, la Constitución (en el caso de Grecia) contemplen que el parlamentario que dejare de pertenecer al grupo, deje de formar parte de las comisiones de las que fue nombrado miembro. En el caso de Alemania, el Tribunal Constitucional consideró en 1989 que esta práctica de remoción de los miembros de la comisión, cuando su grupo pierda el estatus oficial de *fraktion* (ya sea por escisiones o deserciones), es inconstitucional. Los diputados que no pertenezcan a un grupo parlamentario, según esta doctrina constitucional alemana, deben permanecer en la comisión, manteniendo su derecho a hacer proposiciones formales y a participar en las deliberaciones de la comisión, si bien pueden perder su derecho de voto.
 - III. En ocasiones está previsto que los presidentes de los grupos formen parte de los órganos rectores de la cámara. Así sucede en la Cámara de Representantes belga, donde se equiparan a los vicepresidentes. En el Bundestag, además, cada grupo parlamentario cuenta con un vicepresidente en la Mesa y la suplencia del presidente de la cámara la ostentará uno de los vicepresidentes del segundo grupo parlamentario en importancia numérica.

- b) La presencia de los grupos en la actividad parlamentaria se pone de manifiesto en aspectos que también son relevantes:
- I. La Conferencia de Presidentes es el órgano encargado de algunas de las funciones más importantes relacionadas con el trabajo parlamentario, como la programación de los trabajos o la fijación del orden del día. Destaca la regulación del Reglamento de la Asamblea de la República de Portugal, que fija el número de órdenes del día que corresponde determinar a cada grupo en cada período de sesiones, haciéndolo depender del número de miembros que lo componen.
 - II. La distribución de los turnos de intervención en los debates también tiene en cuenta los grupos existentes y su tamaño. Lo mismo ocurre con la facultad de solicitar la convocatoria de órganos parlamentarios, presentar iniciativas, etc., que o bien requiere que lo haga el grupo o bien cierto número de diputados. Por ejemplo, el Reglamento del Bundestag reserva la mayor parte de los derechos de iniciativa legislativa y de interpelación parlamentaria a los grupos, mientras que los diputados, a título individual, no pueden ejercer la iniciativa legislativa, salvo que cuenten con el apoyo de al menos el 5 % de los miembros de la cámara. Por otra parte, los grupos o un número de diputados de diferentes partidos equivalentes al tamaño de una *fraktion*, tienen el derecho exclusivo para plantear los principales instrumentos de interpelación parlamentaria (*grosse anfragen*, *kleine anfragen* y *aktuelle stunden*). Los pocos derechos que los Reglamentos reconocen a los diputados individuales, suelen estar limitados tanto por las reglas internas como por la práctica de los grupos parlamentarios.

2.4. Organización interna

Hasta ahora nos hemos centrado en la visión externa de los grupos parlamentarios como elementos importantes en la vida de los parlamentos actuales. Ahora bien, en tanto que organizaciones, cuya naturaleza jurídica es objeto de discusión en la doctrina, se dotan de una organización interna que tiene repercusiones en su posterior actuación en las cámaras.

No cabe duda de que la principal manifestación de la autonomía de los grupos parlamentarios es la posibilidad de que se otorguen reglamentos o estatutos internos. Pero el panorama comparado nos muestra que pueden apreciarse diferentes modelos:

- Normas parlamentarias que contemplan la obligación de que los grupos se doten de un estatuto interno. Así ocurre en Italia a raíz de la regulación de la financiación de los grupos¹⁰.
- Otros parlamentos no han establecido disposiciones sobre este tema, de lo que se ha deducido que tampoco lo impiden. Ejemplo de ello serían el Bundestag, la Asamblea Nacional francesa o la Cámara de Representantes belga. No obstante, lo más frecuente es que, al menos los principales grupos, tengan su propia normativa interna. Los grupos pequeños, por su parte, muchas veces han considerado suficiente regirse por las prácticas consolidadas.

En cuanto al contenido de la normativa interna del grupo, no existen normas fijas. Lo habitual es que se describa la organización del trabajo, los procedimientos de actuación, las obligaciones de los miembros, la disciplina interna, etc. Se trata de normas que no suelen tener publicidad externa. En Alemania, por lo general, cada grupo tiene unas normas detalladas y escritas sobre su funcionamiento. En Bélgica, como en otros países, las normas reguladoras del funcionamiento interno de los grupos se recogen bien dentro de los estatutos generales del partido, bien en normas dictadas al efecto por el grupo al constituirse, si bien tampoco es raro que los grupos se rijan por reglas informales al no haber sido capaces de sacar adelante un acuerdo formal.

Otro tema de análisis de los grupos parlamentarios es su tamaño en relación con su organización interna. Podría partirse de la premisa de que cuanto más pequeño sea un grupo, menos diferenciada será su estructura, mientras que en caso contrario será necesario que distribuya funciones internamente. Pero lo cierto es que el tamaño no es la única variable a tener en cuenta a la hora de proceder a la organización interna de estas figuras, como lo demuestra el hecho de que grupos de tamaño similar han optado por estructuras muy diferentes. En ello influyen también otros factores como la existencia o no de disciplina de partido y el grado de cohesión interna apreciable. Así, en los Países Bajos, hasta 1980

¹⁰ En efecto, el artículo 5 de la Ley n.º 165, de 2 de mayo de 1974, *Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici*, dispuso que “los partidos políticos y los grupos parlamentarios que pretendan obtener las contribuciones previstas por la presente ley deben indicar en sus estatutos y reglamentos los sujetos que, provistos de representación legal, están habilitados para el cobro”. Lo anterior se concretó por el *Ufficio di Presidenza* de la cámara de julio del mismo año en que “los interesados deben depositar en la Cámara de Diputados sendas copias del Estatuto y del Reglamento del Grupo parlamentario...”.

convivieron el grupo protestante CHU con una estructura inequívoca de *club*, con otros grupos parlamentarios (como el Social Demócrata o el ARP) de estructura siempre más rígida. Lo que demuestra también que la mayor o menor antigüedad de un grupo parlamentario no influye en la estructura organizativa que adopte. El grupo de los Verdes en Alemania, por ejemplo, en un primer momento adoptó una estructura ligera, con la idea de respetar al máximo la democracia interna en su funcionamiento. Posteriormente, sin embargo, al tener que asegurar la disciplina de voto, reforzó su estructura.

El establecimiento de una organización interna jerarquizada en el grupo parlamentario es similar a la de toda asociación. Así, en Alemania, formalmente, el comité central del grupo parlamentario (*Fraktionversammlung*) es quien toma las decisiones principales, siendo obligatorios sus acuerdos. Los Países Bajos presentan como peculiaridad que, en los principales partidos políticos, la ejecutiva del partido nunca ha controlado al grupo parlamentario, siendo normalmente el presidente del grupo el líder del partido político, aunque las relaciones con la ejecutiva suelen ser amistosas. En Bélgica, todos los grupos parlamentarios eligen un presidente, que automáticamente forma parte de la Conferencia de Presidentes de grupos parlamentarios que, junto al presidente del Parlamento, es el principal órgano de la cámara. Junto al presidente, la mayoría de los grupos belgas están gobernados por el *Bureau*, órgano colegiado, integrado por el presidente y vicepresidente del grupo, el secretario de política del mismo (que no tiene por qué ser diputado), y el tesorero. En Dinamarca, los integrantes del grupo eligen al comienzo de cada periodo de sesiones (que es anual) y siguiendo la recomendación del líder del grupo, a los principales cargos del mismo (presidente, vicepresidente, portavoz, secretario, etc.). Estos forman el comité ejecutivo, cuyo tamaño varía en función del propio grupo. Además, el grupo elige a los miembros de las comisiones permanentes del Parlamento y al portavoz del partido en materia de organización de las comisiones. El comité ejecutivo gestiona los asuntos diarios y organiza las reuniones del grupo parlamentario durante el periodo de sesiones. En Suecia, lo más frecuente es que el líder del partido sea también el presidente del grupo parlamentario (aunque el Partido Socialdemócrata no lo ha cumplido cuando ha estado en el Gobierno). En el Riksdag, el liderazgo del grupo se ejerce por el *Förtroenderad* o Consejo Leal, salvo en el Grupo Verde, donde se le llama *samordningsgrupp* o coordinador. Una excepción a esta estructura de dirección la encontramos en el grupo parlamentario socialdemócrata, en el que el *Förtroenderad*, junto con el comité ejecutivo del grupo, forman la junta directiva. Los miembros del Consejo Leal tienen una gran influencia. Entre sus funciones está la de sugerir los candidatos para las

elecciones internas del Riksdag así como en el propio grupo, preparar las reuniones de este, coordinar el trabajo parlamentario realizado por especialistas e iniciar las propuestas para fijar la línea política oficial del partido. El líder de cada grupo es una figura clave en el Parlamento en la medida en que es el responsable de elaborar las tácticas parlamentarias del grupo y de realizar las negociaciones internas del partido. En Finlandia los grandes grupos parlamentarios eligen un presidente, al menos un vicepresidente, un secretario y un tesorero y pueden tener también un comité ejecutivo que se reúna con periodicidad, generalmente semanal. En Hungría, la jefatura del grupo se organiza mediante la constitución de un comité ejecutivo. Muchos grupos parlamentarios prevén asimismo la figura del secretario-directivo, para hacer ayudar en la gestión y organización del trabajo. El líder de cada grupo es miembro de la Comisión de la Cámara, que es la responsable de la planificación del trabajo y de otras tareas importantes relacionadas con las condiciones generales de trabajo del Parlamento (tales como la delegación de asuntos del Pleno en las comisiones). Los líderes de los grupos tienen derecho a intervenir en las sesiones plenarias o a participar en los debates de preparación del orden del día.

Común a todos los parlamentos es la designación por los propios grupos de sus miembros en las comisiones, así como en los diferentes puestos que les correspondan en los órganos de la cámara. Los puestos de las comisiones se distribuyen proporcionalmente entre los grupos, según su importancia numérica. En Suecia, por ejemplo, cada comisión permanente cuenta con diecisiete miembros, incluyendo el presidente y el vicepresidente. Lo normal es que la división de tareas dentro del grupo parlamentario se realice de acuerdo con las comisiones existentes, lo que, a su vez, implica que los nombramientos para las comisiones repercutan en la determinación del responsable de una materia específica dentro del grupo.

Es habitual que los grupos organicen internamente grupos de trabajo para seguir y elaborar su política en las diferentes materias. Estos grupos ocupan un papel relevante en Alemania, donde en las diferentes *fraktionen* destacan los aparatos internos montados por los dos principales partidos (CDU/CSU y SPD), que se encargan de formular políticas y controlar las actividades gubernamentales a través de grupos de trabajo, que actúan de forma paralela a los ministerios y a las comisiones del Bundestag. Las decisiones adoptadas por el comité ejecutivo se preparan en los grupos de trabajo (*Arbeitsgruppen*), que suelen incluir a los miembros de la comisión respectiva. En Dinamarca hay, generalmente, una división estable dentro del grupo parlamentario, que refleja la labor de las

comisiones. En Suecia, en las fracciones grandes los grupos de trabajo internos suelen corresponderse con las comisiones existentes, mientras que en los grupos más pequeños lo habitual es que los compañeros de grupo de dos o más comisiones del Riksdag que traten de materias conexas, trabajen juntos en los grupos internos. También es normal que los grupos húngaros prevean la constitución en su seno de grupos de trabajo especializados en las diversas áreas.

Los grupos parlamentarios celebran reuniones periódicas para la preparación y coordinación de sus líneas políticas y para la toma de acuerdos sobre su gestión interna. En el caso de los Países Bajos, los grupos parlamentarios han aumentado su influencia en la formulación de la política gubernamental en la medida en que, una vez formado Gobierno, el grupo parlamentario que le apoya participa en el sistema de consultas semanales en las que el jefe del grupo parlamentario se reúne con miembros del Gobierno para preparar la reunión semanal del Gabinete. En Bélgica, las cuestiones políticas se remiten a la reunión del grupo, o a reuniones, formales o informales, celebradas entre los líderes parlamentarios y los miembros de la ejecutiva del partido o del Gobierno, en su caso. En Suecia, cada grupo parlamentario se reúne al menos una vez a la semana, lo que permite que los miembros coordinen sus acciones y se aseguran que cuentan con el apoyo de sus compañeros de grupo. En Finlandia, los grandes grupos parlamentarios tradicionalmente se reúnen una vez a la semana a puerta cerrada, y a menudo participan también personas ajenas al grupo, como ministros o miembros del partido, para asesorar como expertos. En la República Checa la reunión semanal que celebran cada uno de los grupos ha adquirido especial importancia pues es donde se forma la línea política del grupo. Se celebran normalmente antes de la sesión plenaria, aunque a veces también lo hacen durante el pleno, para llegar a acuerdos sobre los temas sometidos a votación.

2.5. La disciplina interna

Un tema de especial relevancia y no exento de polémica es el relativo a la disciplina interna de los grupos parlamentarios.

En las constituciones occidentales o en su legislación de desarrollo suele prevalecer la necesidad de que el funcionamiento interno de los partidos políticos sea democrático. Pero ¿es necesario que también ocurra en los grupos parlamentarios? Es posible que fuera recomendable, pero la realidad muestra que, si bien el respeto a la autonomía e independencia de cada diputado es importante, lo cierto es que el principio de democracia interna implica la existencia de un alto

grado de responsabilidad, que solo puede alcanzarse si el grupo parlamentario está unido. En Eslovaquia, tanto la legislación electoral como el Reglamento de la cámara contemplan incentivos para que los miembros se mantengan fieles a su grupo parlamentario, pero la Constitución no prevé mecanismos similares, y sí la prohibición de mandato imperativo. Por su parte, la normativa interna de los grupos parlamentarios suele contener normas para garantizar la mayor cohesión interna posible. En Dinamarca aunque la Constitución prohíbe también el mandato imperativo y establece que los diputados solo están sujetos a su propia conciencia, todo parlamentario sabe que ha sido elegido como representante por las listas de un partido concreto y que sería muy difícil que pudiera serlo fuera de ellas. Así, por ejemplo, en las normas internas del Partido Socialdemócrata, se dispone que si alguno de sus miembros desea expresar una opinión que disiente de la línea del partido, debe consultarlo previamente con el grupo. También, por lo general, solo el portavoz puede tomar parte en la discusión de un asunto sin comunicarlo antes al presidente del grupo parlamentario y lo mismo pasa con la presentación de proposiciones de ley, mociones o interpelaciones, que han de contar con la autorización del grupo. La violación de estas normas internas puede conllevar la expulsión. En Suecia, la existencia de disciplina interna en un grupo parlamentario resultaría imposible de reconocer si no fuera por su conexión con partidos políticos.

Donde es más evidente la existencia de disciplina de grupo es en las votaciones. Cuando se habla de disciplina de voto puede hacerse en sentido amplio (tanto la que proviene del partido político como del grupo parlamentario), como restringido (solo la que dimana del grupo). Normalmente se trata de un tema que depende de la organización interna de cada grupo, si bien encontramos Reglamentos parlamentarios en los que hay referencias al respecto. En Francia, por ejemplo, se distinguen tres tipos de miembros dentro del grupo parlamentario: los comunes u ordinarios, los *apparenté* (cuya afiliación es menos rígida que la común, y no están sometidos a disciplina de voto) y los *rattaché administrativement* (cuya afinidad con el grupo se reconoce principalmente para ofrecer ayuda administrativa a los diputados que se acogen a esta modalidad y que de otro modo no la obtendrían). El Reglamento del Folketing danés es más explícito pues prevé en el art. 36 que “los miembros de la Asamblea se dividirán en grupos, cada uno de los cuales comprenderá todos los que hayan notificado al presidente su intención de votar juntos en casos determinados durante cierto período o hasta nuevo aviso”. Recordemos también que algunos Reglamentos parlamentarios recogen algunos supuestos en los que el voto será ponderado (la Asamblea Nacional francesa, Luxemburgo, España y Portugal). En Hungría

la autonomía e independencia de los diputados está asegurada por la Constitución, si bien los líderes de los partidos tratan de asegurar la fidelidad de los candidatos haciéndoles firmar unos documentos privados donde se comprometen a respetar la disciplina de partido.

Es común a los grupos parlamentarios europeos que, bien en su normativa interna, bien en los estatutos de los partidos, prevean sanciones para quienes incumplan la disciplina interna, lo cual no es óbice para que sigan dándose casos. Así, es habitual en el Parlamento italiano, donde las votaciones secretas han facilitado que se produzcan. Eso sí, no puede identificarse esta indisciplina con situaciones en las que el grupo permita a los diputados libertad en la votación, principalmente en los casos del voto de conciencia. Este se produce en los casos en los que no hay una postura oficial sobre un asunto o en temas que afectan de manera especial a las creencias más íntimas. En el caso de Dinamarca, por ejemplo, en materias importantes para una región, los diputados elegidos por dicha zona tienen libertad absoluta de voto, siempre que no peligre la supervivencia del Gobierno. También se acepta libertad de voto en materias que no están relacionadas con la tradicional división entre izquierda-derecha del sistema de partidos o con los principales asuntos económico-sociales. En Suecia, también se acepta de modo informal que los diputados no tienen que seguir siempre la línea del partido en las cuestiones religiosas, éticas y a veces también en las regionales. Los partidos evitan, por lo general, regular la cohesión del partido. No obstante, el Grupo Moderado sueco, en sus normas internas señala que sus diputados deben informar previamente de ello en la reunión del grupo si quieren apartarse de su línea. En Finlandia, dada la relevancia de hecho de los grupos, los diputados votan en el Parlamento siguiendo los dictados de su partido y solo en casos excepcionales pueden actuar según su propia conciencia, si bien hay que resaltar que es el grupo quien toma la decisión formal sobre si sus miembros pueden o no actuar libremente.

2.6. Financiación y recursos de los grupos parlamentarios

Finalmente nos centraremos en el relevante tema de la financiación de los grupos parlamentarios. Muestra de la importancia que ha adquirido este factor en la articulación y desarrollo de la institución que estamos analizando es, por ejemplo, que la necesidad de dotar de medios a los grupos se ha llevado al artículo 30 de la Constitución austriaca, donde se prevé expresamente la facultad del presidente del Consejo Nacional para asignarles personal.

Este tema ha adquirido mayor relevancia a partir de los años sesenta del pasado siglo, cuando se generalizaron las subvenciones públicas, pues comenzó el debate sobre si era o no conveniente que se concedieran a los grupos o a los diputados individualmente considerados. Tanto es así que puede decirse que ha cambiado la forma de actuar de los grupos, en la medida en que los parlamentarios se han hecho más profesionales y en muchos casos pueden contratar personal. En cualquier caso, en función de cómo se concedan las subvenciones, la balanza podrá inclinarse bien en favor de los parlamentarios individualmente considerados (que ven fortalecida su posición si les dan directamente las subvenciones) o de los grupos parlamentarios. Pero también estará en juego el equilibrio entre los grupos parlamentarios de una parte y las ejecutivas de los partidos correspondientes por otro.

Sea cual sea su modo de distribución, lo cierto es que son el principal recurso financiero externo del que disponen, aunque cada legislación puede prever la existencia de otros recursos para los grupos.

En las subvenciones públicas, es habitual diferenciar una financiación fija y otra variable:

En Alemania, a partir de 1969, las *fraktionen* del Bundestag reciben una importante ayuda financiera, siempre a cargo del presupuesto federal, en proporción al número de escaños que posea cada grupo parlamentario, con un cierto complemento adicional. Los grupos destinan este dinero a la contratación de personal laboral, habiéndose incrementado este considerablemente desde que se empezó a recibir esta ayuda financiera.

El Parlamento belga cuenta con escasos recursos institucionales, lo que repercute en los medios propios con que pueden contar los parlamentarios, si bien tienen despacho en la sede. Por el contrario, los grupos reciben cuantiosas ayudas para cubrir sus gastos de personal e intendencia desde 1971. Además, desde 1988, el Parlamento se hizo cargo de la retribución de determinados miembros de este personal, que pasó a ser personal estatutario de la cámara.

En Dinamarca los grupos reclaman mayor información, conocimiento especializado y asistencia de asesores. El número de empleados de los grupos se ha incrementado continuamente, especialmente tras el destacado crecimiento de las ayudas públicas entre 1980 y 1995. La mayoría del personal de los grupos trabaja a media jornada y a menudo son estudiantes universitarios. Destaca el crecimiento de las agencias relacionadas con los grupos (prensa, análisis

económico...), así como la creación de nuevos departamentos afiliados a ellos. Cada grupo, en función de su tamaño o de si está o no en el Gobierno, tiene garantizada una ayuda mínima fija y una suplementaria según el número de escaños que haya obtenido. Los diputados tienen, también, derecho a recibir una cantidad mensual para pagar al personal contratado por ellos. Los diputados que no pertenezcan a ningún grupo parlamentario (como es el caso de los elegidos por Greenland, por las islas Feroe o porque sean independientes) tienen también asegurada una ayuda, que no puede exceder la cantidad prevista por escaño y que, además, será decidida en cada caso por la Mesa de la cámara.

En Suecia, los recursos de los grupos se han incrementado en los últimos años y cada uno cuenta con un espacio físico, proporcional a su tamaño, en el edificio del Parlamento para ubicar sus oficinas. Desde 1975 reciben subvenciones públicas, que consisten en una cantidad fija y una variable en función del número de escaños que hubieran obtenido. No se da ninguna ayuda directa a los diputados individuales y no hay control sobre el empleo que los grupos hacen de este dinero.

Los grupos parlamentarios en Finlandia tienen personal propio, así como sus oficinas en el edificio del Parlamento, donde no pagan alquiler y pueden hacer uso de los servicios de telecomunicaciones gratuitamente pero no de los postales.

En la República Checa el Estado garantiza ayudas importantes a los diputados individuales para que contraten a sus ayudantes, así como los elementos materiales que precisen. Los grupos y los partidos también reciben apoyo económico.

En Eslovaquia los grupos parlamentarios ("clubes de diputados" o *poslanecké kluby*) cuentan con despachos en el propio edificio del Parlamento y reciben subvenciones públicas anuales según el número de sus integrantes. El Reglamento del Parlamento regula el procedimiento para controlar el uso de las ayudas públicas que reciben los grupos parlamentarios y delega la responsabilidad de estos y su regulación en el presidente del Parlamento.

3. CONCLUSIÓN

Como se ha podido ver al comienzo de la exposición, una institución como la de los grupos parlamentarios que, a ojos de un europeo continental, es de

existencia necesaria para un sistema parlamentario, no lo es en la cultura jurídica anglosajona. Analizar en conjunto a los grupos parlamentarios de varios países, si bien no es sencillo, nos ha permitido tener una visión global de esta figura. En Europa continental, los grupos parlamentarios son los actores principales del día a día del Parlamento, si bien también se ha puesto de manifiesto que cada vez es más habitual que estas formaciones parlamentarias se vean condicionadas (incluso eclipsadas) en su actuar por los partidos políticos con los que se identifican.

**DE GRUPOS PARLAMENTARIOS, LOBBIES,
INTERGRUPOS Y OTRAS FÓRMULAS
PARA ACERCAR EL PARLAMENTO
A LOS CIUDADANOS**

Rafael RUBIO NÚÑEZ
Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid

LABURPENA

Demokrazia aldaketa sakonak jasaten ari da bitartekaritza-ereduan, ordezkaritzan. Bitartekaritza demokratiko tradizionala (erakundeen bidez egiten zena) zuzeneko demokrazia bidez gainditzea planteatzen da. Zuzeneko demokrazia horretan ilusio bat sortzen da: herritarrek erabaki publikoak hartzen dituztela, baina mekanismo horietan bitartekotza-tresnak daude, eta nahiz eta hauek diskretuagoak izan, gizartearen borondatearen eraketa baldintzatzen dute.

Gauzak horrela, sistema demokratiko modernoa zalantzan jartzen da, bitartekaritzaren gainean eraikitako sistema baita, eta sistema hori mekanismo jakin batzuen bidez ordezkatzearaz hitz egiten da. Mekanismo horietan, herritarrek beren kabuz hartu ahal izango dituzte erabakiak, espazio edo denbora mugarik gabe (hemen eta orain). Pérez-Moneok adierazten duen bezala, demokrazia ordezkatzailerik une analogiko batean diseinatu bazen ere, Interneten ezaugarri batzuk koherenteak dira gizarte politikoa egiteko modu demokratikoarekin, hala nola komunikazio horizontala eta puntuz-puntukoa sustatzea; interaktiboa izatea; heterogeneotasuna eta desberdintasun politikoak ondo ordezkatzeko eta funtsean hitzean oinarritzea, nahiz eta irudiaren eta bideoaren alde egiten ari den. Bestalde, Interneteko jokabide-arauak gaizki uztartzen dira demokrazia inspiratu zuten ilustrazioko gogoeta- eta deliberazio-ohiturekin. Horrela, Internet azkarra da, bat-batekoa ez esatearren; ez dago bitartekaririk; oraindik badago eten digitalik, eta genero-arrakala bat du; elkarren artean hitz egiten duten talde txikitik banatuta dago, eta hardwarea eta softwarea ekoizten duten eta sarbide-puntuak kontrolatzen dituzten monopolizatzen dute (Barrat, Pérez-Moneo, 2019: 340). Innerarityk (2015: 242) azaltzen duen bezala, bizirik dirauen utopia bakarra bitartekaritza ezarena da, bitartekaritzekiko mesfidantzak suposatzen garamatza, automatikoki, gardena den zerbait egiazkoa dela, errepresentazio orok faltsutzen duela eta sekretu orok zilegitasuna galtzen duela.

Alderdi politikoen herri-borondatea eratzeke egiten duten bitartekaritza-lana zalantzan jartzeak zuzenean eragiten die talde parlamentarioei, eta atea irekitzen die bitartekaritzako beste eragile batzuei. Eragile horiek, Innerarity (2020: 312) parafraseatuz, demokraziaren aldarean bizi dira eta, bertan, lekua partekatzen dute “santu errugabeek” (gizarte-mugimenduek) eta “ohiko susmagarriak”, hala nola alderdiek. Bitartekaritza-modu berriek, hala nola lobbyek edo taldeartekoek parlamentu-eremuan kokatzea bilatzen dute.

Egia da parte-hartzeak erabaki publikoak hartzea aberasten duela, baina, era berean, berdintasun politikoaren defentsa bitartekaritza politikoko prozesu jakin batzuen bidez soilik bermatzen dela (Innerarity, 2020: 311). Eta, horregatik, talde parlamentarioen zeregina eta gero eta pisu handiagoa hartzen ari diren eragile horiekiko harreman-mekanismoak berrikusi behar dira.

SUMARIO: 1. La crisis de la intermediación. 2. Los grupos parlamentarios en sus propias palabras. 3. *Lobby* y *lobby* ciudadano. 4. Intergrupos. 4.1. Definición. 4.2. Tipos. 4.3. Su institucionalización. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

1. LA CRISIS DE LA INTERMEDIACIÓN

El contexto en el que se desarrolla la labor de los grupos parlamentarios en la actualidad, es el de la crisis de la intermediación, que afecta al papel que el Parlamento, en general, y los grupos parlamentarios, en particular, están llamados a desempeñar en esta época de cambios. Para hacerlo el punto de partida pasa por ver, a la luz de su actividad, si se está cumpliendo esta función, a través de la monitorización de su actividad en las redes sociales. Aunque no se trata de un análisis de su trabajo, consideramos que analizar la imagen externa que ellos mismos ofrecen de su trabajo, puede servir para entender sus intereses y prioridades en su relación con la opinión pública y nos ofrece pistas sobre la labor que desempeñan.

En este contexto, surgen alternativas no formales, como el *lobby* o los intergrupos, conocidos como caucus en Estados Unidos, una realidad que, en la situación en la que estamos pueden servir no como alternativa pero sí como complemento en el proceso de intermediación. Ambas realidades están muy vinculadas con la realidad parlamentaria norteamericana, pero han ido haciendo acto de presencia en realidades diferentes como el Parlamento Europeo e incluso ha sido incorporada en algunos parlamentos nacionales. En el caso del *lobby* desde hace años existe regulación de la Unión Europea que ha ido evolucionando durante este tiempo, y hay diversos avances regulatorios en Cataluña, Madrid, Castilla-La Mancha, la Comunidad Valenciana o Aragón. En el caso de los intergrupos estos tienen presencia ya en el Parlamento Europeo así como en parlamentos autonómicos como el de Cataluña o el Parlamento Vasco.

Empecemos, brevemente, con el análisis de la crisis de intermediación. Se trata de un tema que viene de lejos, incluso antes de la aparición de internet ya era posible leer análisis que advertían de la crisis de la representación política como una parte consustancial de la crisis del Parlamento y de su papel en la democracia moderna. Lo novedoso del análisis es que, como consecuencia de la generalización de las tecnologías, estamos viviendo como esa crisis de la representación se produce en todos los sectores. Vivimos en un cambio en las

dinámicas de intermediación, donde las nuevas tecnologías, en sectores como el turismo, la música, los viajes, los medios de comunicación o el activismo social, se construyen en torno a la comunicación directa entre el usuario y el productor, generando una falsa apariencia del fin de la intermediación. Esto ha dado lugar a un discurso, que se iba adueñando de la sociedad, de la condición superflua de cualquier tipo de intermediación. Según el mismo las nuevas tecnologías, al permitir conectar de manera directa dos empresas, dos usuarios, dos ciudadanos supondrían el fin de instrumentos de intermediación.

Al buscar información, por ejemplo en Google, es posible llegar directamente a un conjunto de fuentes informativas. Pero, aunque uno accede directamente a las mismas, los resultados de la búsqueda son el fruto de un proceso de intermediación que, como consecuencia de un algoritmo de búsqueda, organiza y prioriza la información que aparece como el resultado de la búsqueda adaptándolo a nuestros intereses previos, al interés de la sociedad y a otros muchos factores, habitualmente desconocidos. De esta manera el proceso de intermediación es mucho más determinante que cuando se busca esa información en una enciclopedia, en un medio de comunicación o cuando se pregunta a un experto sobre esa misma información. Esa intermediación, que no resulta obvia, puede resultar mucho más influyente al desconocerse la lógica de la misma, y desconocerse, por tanto, los posibles sesgos o criterios que han llevado a ser mostrada de manera prioritaria a otra información que podría estar relacionada.

Frente a la falsa apariencia de relaciones directas la intermediación es más necesaria que nunca. En consecuencia, en un mundo aparentemente desintermediado la intermediación se ha convertido en el negocio más rentable, al resultar una de las actividades más necesarias en la sociedad de la información. Las empresas con más valor bursátil en el mundo son hoy empresas de intermediación. No se trata solo de Google. Airbnb en el sector turístico, Uber en el del transporte, Spotify en la música... son empresas de intermediación, que en muchas ocasiones ni siquiera tienen valor propio más allá de haber sublimado el ejercicio de la intermediación.

En ese contexto, en el que la intermediación asume un papel esencial, los intermediarios en todos los ámbitos tienen que asumir ese papel relevante. Esto está provocando una reconsideración general del papel de los intermediarios, como estamos viendo, por ejemplo, con la tramitación de la DSA en la Unión Europea, que, en último término, supone reconsiderar la lógica de la intermediación, en este caso empresarial, y de las plataformas sociales.

Esto, que solo es así en apariencia, va a tener una aplicación política y unos efectos especiales cuando hablamos de democracia. De hecho, la aplicación de esta lógica a la política explicaría una parte importante de las dinámicas políticas de los últimos diez años. La democracia está experimentando cambios profundos en su modelo de intermediación, la representación. Se plantea la superación de la intermediación democrática tradicional (que se llevaba a cabo a través de las instituciones) por formas de democracia directa donde se crea la ilusión que los ciudadanos adoptan las decisiones públicas, obviando la existencia en estos mecanismos de instrumentos de intermediación que, no por ser más discretos, dejan de condicionar la formación de la voluntad de la sociedad. Como explica Innerarity (2015: 242), “la única utopía que sigue viva es la de la desintermediación”, en un mundo en el que la “desconfianza ante las mediaciones nos lleva a suponer automáticamente que algo es verdadero cuando es transparente, que toda representación falsifica y que todo secreto es ilegítimo”.

Esta forma de entender la representación como barrera, como una intermediación que obstaculiza en lugar de facilitar la relación entre la sociedad y sus instituciones, supone un tremendo reto en el ámbito político. Sus efectos se pueden ver en la adopción de primarias internas por la práctica totalidad de los partidos políticos que, al adoptar esta como elemento básico de selección, puede eliminar todos los criterios de intermediación democrática y de democracia interna dentro de los partidos. Aparece una lógica de la legitimidad que se impone en la práctica a todas las demás existentes en la arena política: “Yo gané las primarias, haberte presentado tú”. Bajo esa lógica, la cúpula del partido –cada vez más reducida, porque se limita a aquellos que ganaron las primarias– adopta las decisiones amparándose en esa legitimidad de origen que les evita cualquier tipo de rendición de cuentas sobre su ejercicio.

Otro de los efectos indirectos sería también el fortalecimiento del poder ejecutivo, del que ya hemos hablado y que sería también consecuencia de esta concepción directista. En cierta manera, la crisis sanitaria del covid nos ha puesto ante los ojos esta evolución. Una evolución en la que algunos han empezado a hablar de la existencia de un tecnopopulismo, que quizá sería doble –tecno en el sentido de tecnológico y tecno en el sentido de tecnocrático– pero que en los dos casos se basa en la alimentación de estas dinámicas. En consecuencia, el Parlamento, durante la pandemia, ha ocupado un lugar secundario, que le ha llevado de su desaparición inicial, por decirlo de alguna manera, a ir poco a

poco recuperando su vida, aunque, incluso cuando ha recuperado su vida, siempre lo ha hecho de una manera tímida, y poco determinante en la gestión.

Esta sustitución del poder legislativo por el ejecutivo se enmarca en ese fenómeno más amplio de progresiva desinstitucionalización, ya mencionado. Se impulsa con fuerza, como si fuera la realización natural de la democracia, una serie de lógicas para sustituir o rebajar el papel de las instituciones y sus procedimientos por otros mecanismos de adopción de decisiones. La desinstitucionalización sustituye los procesos y espacios que el Parlamento destinaba para el debate y la negociación a conversaciones privadas o grupos de WhatsApp, que convierten el procedimiento parlamentario en la escenificación de lo ya decidido, incrementando la opacidad del Parlamento y su trabajo. Además, la “mayorización” dificulta determinadas actuaciones de los grupos (especialmente de los minoritarios), reduciendo el papel de las minorías, que en la democracia tienen en el Parlamento su lugar natural y en las instituciones su máxima protección.

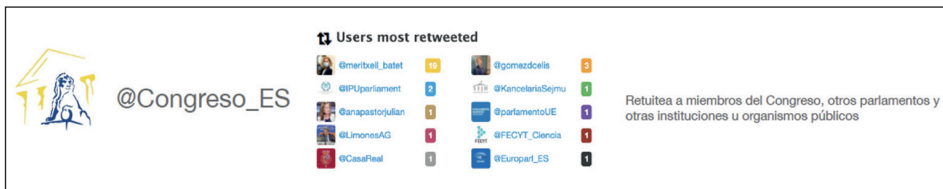
La defensa de la igualdad política “únicamente se garantiza mediante determinados procesos de mediación política” (Innerarity, 2020: 311), de ahí la necesidad de revisar el papel de los grupos parlamentarios como intermediarios. Estos grupos parlamentarios tienen entre sus funciones la de ser intermediarios entre la institución, entre el Congreso y la sociedad civil. En un momento en que la interlocución entre el Parlamento y la sociedad civil se debilita, los grupos parlamentarios aparecen como oportunidad.

2. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN SUS PROPIAS PALABRAS

Para analizar cuál es hoy el lugar que ocupan los grupos parlamentarios hemos recurrido al estudio de sus interacciones en las redes. Una escucha que pensamos que, sin ser concluyente, al representar solo una manifestación de su actuar, al venir directamente de los propios grupos, resulta indicativa de las prioridades de los mismos en su relación con las instituciones y la sociedad.

Para realizarla hemos elegido las cuentas oficiales en Twitter porque son las que más fácil se lo ponen al investigador, efectuando el análisis de los 3200 últimos tuits de cada uno de los grupos parlamentarios que forman parte de las Cortes Generales –alrededor de 25 000 tuits– lo que nos ha permitido analizar sus interacciones y su contenido. El análisis de estos 25 000 mensajes nos permite conocer tanto los temas más habituales como quién forma parte de las conversaciones.

Unos primeros datos de contexto del uso de las redes en el ámbito parlamentario serían los que miden la interacción de las cuentas oficiales de Congreso y Senado.



Al comprobar los usuarios más retuiteados, y el número de veces que ha sido retuiteado cada uno de ellos vemos que, para las cuentas oficiales, los grupos parlamentarios no existen. Frente al peso que estos tienen en el funcionamiento de las cámaras, las cuentas oficiales no tienen ninguna relación con ellos, al menos en términos de comunicación. Por el contrario, la cuenta del Congreso se centra en sus autoridades (miembros de la Mesa) o en otras instituciones, mientras que el Senado se concentra también en sus autoridades, a los que añade la interacción con el resto de sus miembros. En uno y otro caso no hay ni rastro de los grupos.

Si miramos al otro lado y analizamos las cuentas de los grupos parlamentarios en su interacción, como muestra de relación directa con otros colectivos la tónica general que se observa es que los grupos parlamentarios interactúan con su propio partido y con los diputados que forman parte del mismo.





Si miramos a cada grupo vemos cómo el número de mensajes emitidos por su propio partido que ha redifundido el Grupo Parlamentario Socialista (134) duplica la suma del resto de los mensajes redifundidos (69). Así, podríamos decir que en lo que a interacciones se refiere, la principal consiste en redifundir la información del partido político al que pertenecen. Esto contrasta con la ausencia de interacción con cuentas de otros partidos, de la sociedad civil e incluso con las publicaciones oficiales de la cámara a la que pertenecen. La lógica es muy similar en la cuenta del grupo socialista en el Senado.



La lógica se repite en el caso del Grupo Parlamentario Popular. En este caso se observa una mayor interactividad, que supone también un volumen superior de redifusión de la cuenta del partido y de su líder. Si bien, en este caso no supone el doble del resto, porque las redifusiones de los mensajes del líder, de Pablo Casado, son enormes, si uno suma ambas, las del partido y las del presidente del partido, estas (900) multiplican por tres la suma de todos los demás (1120), lógica que se repite en la cuenta del grupo en el Senado.



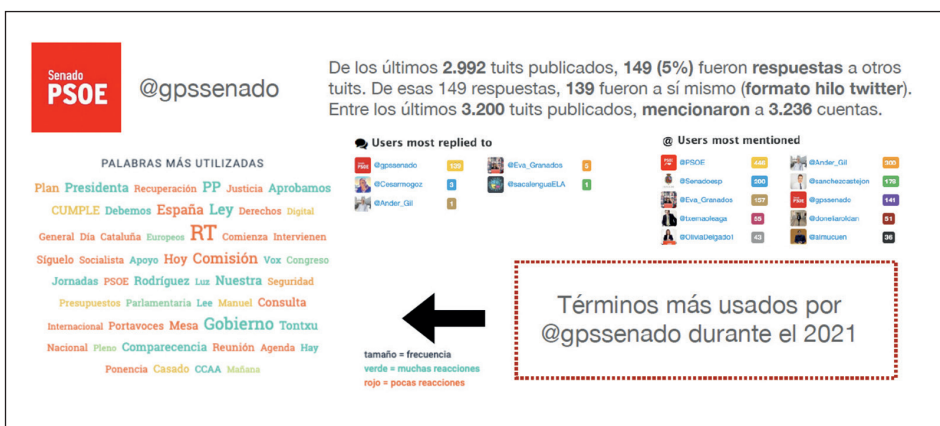
Más o menos parecido es el caso de Vox, donde el partido y su líder suman casi 800 menciones sobre un total de 1100. Aquí hay un elemento que distorsiona mucho, el hábito del grupo de redistribuir periódicamente, hasta tres veces al día, sus propias publicaciones. De ahí que casi 300 retuits realizados desde el grupo parlamentario sean a sí mismos, pero la lógica es la misma: entre el partido y su líder aglutinan casi dos tercios del total de las menciones.



En el caso de Podemos, quizá es la mitad, porque aquí se suma, es decir, el número de redifusiones es de Podemos y de En Comú Podem –que también es muy activo–, y juntos harían unas 400 sobre un total de 700. Y el resto son los líderes del partido. No hay más. O sea, el resto de redifusiones: Ione Belarra, Sofía Castellón, Pablo Iglesias, Javier Sánchez Serna, Irene Montero, Juralde (Juan López de Uralde), Segundogg (Segundo González) y Txema Guijarro. Estos son los mensajes que se han redifundido desde la cuenta de Podemos, con una lógica muy parecida a la de los demás grupos.

Llama la atención, en primer lugar, el hecho de que ningún grupo parlamentario haya distribuido, aunque sea a través de RTs, información oficial de las cámaras a las que pertenecen y que, a la inversa, estas tampoco han redifundido ningún tuit de los grupos (aunque esta segunda parte quizás se entienda al estudiar su contenido, con una carga política elevada).

Ayuda a complementar el estudio añadir a las pautas de redifusión, otras formas de interacción como la mención de cuentas, las conversaciones mantenidas y el estudio de las palabras más utilizadas. En general, las palabras más utilizadas giran en torno al partido o a otros partidos, a los líderes del partido o a los



59

Los más mencionados son los líderes socialistas con presencia de los canales oficiales del Congreso y el Senado y algunas referencias a medios de comunicación. Mientras que en la parte de la conversación el grupo solo habla consigo mismo, con un número de respuesta menores a otros líderes socialistas. Las autorespuestas tienen, en este caso, una explicación técnica ya que el grupo suele utilizar la fórmula de los hilos que en Twitter se plantean como respuesta a un tuit previo del mismo emisor, por lo que podemos deducir que ambas fuerzas políticas no hablan con nadie, al menos desde su cuenta oficial del grupo.



En el PP las palabras más utilizadas son de un estilo similar a las del PSOE, con un fuerte contenido temático y un escaso contenido institucional, aunque se hable del Congreso, el Gobierno, comisión, ministerio o presupuesto. También

los grupos parlamentarios, lejos de contribuir en este papel de reivindicar el papel del Parlamento como un instrumento de contacto entre el Parlamento y la sociedad civil, tanto por las veces que se refieren al Parlamento o a los procedimientos parlamentarios como por las veces con las que dialogan o se refieren a la sociedad civil, no desempeñan ese papel. Desempeñan un papel puramente endogámico y de cámara de eco, con orientación propagandística y, en consecuencia, reproducen los problemas de la polarización, del enfrentamiento, de la falta de diálogo, de la transmisión unilateral de mensajes... los problemas de la dinámica política ordinaria. Ni las menciones institucionales ni los temas de interés más importantes para la sociedad aparecen entre los más utilizados. Desde esta perspectiva, podemos decir que al menos esa función de intermediación entre la institución y la sociedad civil los grupos parlamentarios no la están llevando a cabo.

Aunque es algo conocido, el estudio de las actividades en las redes sociales de los grupos parlamentarios pone de manifiesto también la relación de dependencia que el grupo parlamentario tiene con el partido. Y podríamos deducir que el fortalecimiento de las ejecutivas de los partidos ha reforzado este papel de los grupos subordinado en lo político a las decisiones de la cúpula del partido, más que a los órganos de dirección del grupo parlamentario, y refleja una dinámica de grupos sin autonomía propia y, en cierta manera, sin vida. Convertidos en cámaras de eco, correas de transmisión, de la actuación de sus líderes, y que arrastran los problemas de la democracia como la polarización.

3. LOBBY Y LOBBY CIUDADANO

Cuestionar la labor de intermediación de los grupos parlamentarios para la conformación de la voluntad popular abre la puerta a otros actores de intermediación que, parafraseando a Innerarity (2020: 312), conviven en el altar de la democracia, donde comparten espacio los “santos inocentes” (los movimientos sociales) con “sospechosos habituales” como los partidos. Nuevas formas de intermediación como el *lobby* o los intergrupos que buscan su lugar en el escenario parlamentario.

Cuando la sociedad no percibe que los grupos sean un camino eficaz para trasladar sus inquietudes y pretensiones, la propia sociedad civil busca alternativas de acceso al Parlamento. Junto a los mecanismos formales, que han ido incorporándose a la regulación parlamentaria, especialmente en el ámbito de los parlamentos autonómicos, y en los que no existe una correlación entre su incremento y

su utilización (Rubio Núñez y Vela Navarro-Rubio, 2018), o las iniciativas aisladas que buscan involucrar a la sociedad sin conseguir su objetivo por falta de continuidad y sistemática (Rubio Núñez, Marañón Martín & Gonzalo Rozas, 2021) para descubrir que en los últimos 20 años hemos visto como aquellos interesados en hacer llegar sus puntos de vista al Parlamento lo hacen de manera desinstitucionalizada, con acciones de influencia (*lobby*) que van desde la presentación de informes, la celebración de encuentros y reuniones con diputados individuales.

Cuando no se institucionalizan formas de relación, o estas no resultan eficaces, la sociedad civil acude a fórmulas informales. Y ahí es donde el *lobby* va cogiendo cada vez más fuerza. En los últimos tiempos el *lobby* ha experimentado un proceso de legitimación sociopolítica, que ha venido acompañado de un proceso de “normalización” de su actividad. Lo que hace 25 años era un actor marginal, e incluso “perseguido”, ha ido ganando fuerza hasta el punto de que hoy existe una auténtica industria de la intermediación, con decenas de empresas ofreciendo este tipo de servicios, formación específica en el mundo universitario, e incluso representación sectorial (Rubio Núñez, 2017). Hoy son miles las empresas que recurren a estos servicios para su interlocución habitual con las instituciones, optando por un mecanismo de intermediación, que se justificaría, entre otras cosas, por la complejidad y la falta de accesibilidad de sus intermediarios naturales, los grupos parlamentarios.

Desde esta perspectiva, el problema de hacer recaer las relaciones entre la institución y la sociedad civil solo en los *lobbies* es que su propio carácter informal genera ciertos riesgos. Dos fundamentalmente: el de la falta de transparencia, que es donde se enfoca normalmente la regulación del *lobby* en todos los países al menos de la OCDE desde hace 15 años, y el de la desigualdad. El hecho de que solo algunos grupos –aquellos que tienen más capacidad, que tienen más conocimiento, que tienen más contactos– sean los interlocutores válidos de los grupos parlamentarios.

La ausencia de medidas de transparencia parlamentaria como la publicación de las agendas de diputados y grupos, o la falta de huella legislativa, hace que nos falten datos para demostrarlo de una manera contundente, pero existen estudios, como el realizado en torno al mecanismo de participación creado por el Congreso de los Diputados durante la pandemia para la elaboración de respuestas (Rubio Núñez, Marañón Martín & Gonzalo Rozas, 2021) que ponen de manifiesto que la participación parlamentaria sigue siendo un instrumento, que aunque podría estar a disposición de cualquiera, beneficia principalmente a los

que tienen mayor fuerza de negociación, en forma de contactos, recursos humanos, capacidad de influencia o *know how*. Esta desigualdad en el ejercicio de la influencia supone un problema en términos de representación. De ahí que exista la tendencia, aunque España se resiste desde hace muchos años, de formalizar de alguna manera esta actividad informal, y formalizarla a través de una regulación específica, que algunas comunidades autónomas, e incluso algunas entidades locales, han anticipado (Rubio Núñez, 2018), y que de manera lenta y no exenta de obstáculos parece ir avanzando, tanto en el Congreso de los Diputados como en el Poder Ejecutivo.

El problema de estas propuestas de formalización de la acción de los *lobbies*, que siguen mayoritariamente el modelo norteamericano, impulsado por la OCDE entre todos sus miembros, reside en que se focalizan en el control de su actividad, a través de medidas de transparencia como el Registro, y dejan en un segundo plano medidas que pudieran facilitar esa interlocución entre la sociedad y las instituciones.

¿Existe alguna alternativa o algún instrumento complementario que permitiera hacerlo dentro del Parlamento?

4. INTERGRUPOS

Puestos a buscar otras vías, en el ámbito de los grupos parlamentarios, nos encontramos con una figura con muy poca tradición en el sistema político español: los caucus parlamentarios o intergrupos.

Sus orígenes los encontramos en Estados Unidos, con la creación en 1959 del Democratic Study Group (DSG), al que se irán uniendo nuevos grupos como el Grupo de Miembros del Congreso por la Paz a través de la Ley¹, que más tarde se llamaría el Caucus para el Control de las Armas y la Política Internacional². Como su origen y su evolución es diversa, con una fuerte carga informal es difícil establecer una cronología de su progresiva consolidación en el sistema político norteamericano, pero podemos decir que, a la luz de otros estudios publicados, en la década de los setenta existían ya unos 50 grupos de estas características, en los ochenta alrededor de 114, que en los 90 superarían los

¹ Group and Members of Congress for Peace through Law.

² Armas Control and Foreign Policy Caucus.

180, para dispararse en la primera década del siglo XXI, donde se pueden contar 665 y entre 2010 y 2020 el número actualmente supera los 800³.

Table 1. House Congressional Member Organizations, House Legislative Service Organizations, and House and Senate Informal Groups, 92nd-115th Congresses

Congress	House Congressional Member Organizations (CMOs)	House Legislative Service Organizations (LSOs)	House Informal Groups	Senate Informal Groups	Total
115 th (2017-2018)	518 ^a	—	158	178	854
114 th (2015-2016)	300	—	403	97	800
113 th (2013-2014)	336	—	314	89	739
112 th (2011-2012)	388	—	216	85	689
111 th (2009-2010)	324	—	273	68	665
110 th (2007-2008)	306	—	152	37	495
109 th (2005-2006)	289	—	96	39	417
108 th (2003-2004)	240	—	75	35	350
107 th (2001-2002)	105	—	67	29	201
106 th (1999-2000)	75	—	85	25	185
105 th (1997-1998)	70	—	82	26	178
104 th (1995-1996)	56	— ^b	73	25	154
103 rd (1993-1994)	—	28	63	22	113
102 nd (1991-1992)	—	30	71	23	124
101 st (1989-1990)	—	30	63	23	116
100 th (1987-1988)	—	32	55	22	109
99 th (1985-1986)	—	35	45	23	103
98 th (1983-1984)	—	36	36	20	92
97 th (1981-1982)	—	31	27	12	70

Fuente: Congressional Research Service (Actualizado en 2019).

Aunque su origen lo encontramos en Estados Unidos, donde el escaño individual predomina sobre cualquier tipo de adscripción partidista o de grupo, con el paso del tiempo hemos visto cómo se ha ido consolidando en otras realidades políticas como un instrumento válido de interlocución —que de alguna manera trata

³ https://cha.house.gov/sites/democrats.cha.house.gov/files/documents/2022_117th%20CMOs_03-16.pdf

de asumir algunos de los elementos que definen a los grupos parlamentarios—, para ofrecerse como un instrumento intermedio de interlocución entre el Parlamento y la sociedad civil, con la contribución de parlamentarios de distinta orientación ideológica. Así ocurre por ejemplo en el Parlamento Europeo⁴, en el que la variedad nacional y política facilita la negociación y el diálogo. En la legislatura 2019-2024 se han constituido alrededor de 20 intergrupos, formados por parlamentarios de distintas nacionalidades e ideologías políticas en defensa de los intereses más dispares como el patrimonio cultural europeo, la biodiversidad, la caza y el mundo rural, la economía social, los derechos del niño o los de los cristianos en Oriente Próximo o la lucha contra la corrupción, el cáncer, el racismo o la pobreza⁵.

En España, aunque algunos de estos grupos están activos en el Congreso y el Senado de manera informal, como el Intergrupo Parlamentario Español sobre Población, Desarrollo y Salud Reproductiva, se puede observar su institucionalización en parlamentos como el vasco (donde, aunque no están recogidos en su Reglamento, actualmente funcionan 4 intergrupos⁶ y así son recogidos en su página web) y el catalán que los recoge en el artículo 71 de su Reglamento estableciendo requisitos para su constitución (iniciativa de dos grupos parlamentarios o la quinta parte de los miembros del Parlamento), define sus funciones entre las que incluye la realización de estudios, la sensibilización social, y establece unas normas básicas de funcionamiento interno como la elección de un coordinador por sus miembros, la posibilidad de contar en sus trabajos con especialistas y miembros de organizaciones sociales que pueden acudir a sus reuniones, siempre que no superen en número a los diputados, y obliga al Parlamento a proporcionar medios materiales y personales para facilitar su funcionamiento. El Reglamento aclara que estos intergrupos no pueden promover iniciativas ni tramitaciones parlamentarias⁷.

⁴ Las actividades de los intergrupos están sujetas a una reglamentación interna adoptada por la Conferencia de Presidentes el 16 de diciembre de 1999 (modificada por última vez el 11 de septiembre de 2014), en la que se establecen las condiciones en las que pueden constituirse intergrupos al comienzo de cada legislatura y las normas de funcionamiento de los mismos.

⁵ <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/organisation-and-rules/organisation/intergroups>

⁶ https://www.legebiltzarra.eus/portal/es_ES/web/eusko-legebiltzarra/parlamentarios-y-organos/intergrupos-oraingoa

⁷ En el momento de la realización de este estudio en la página web del Parlamento catalán el espacio reservado a los intergrupos no ofrece información, aunque es posible llegar a algunos intergrupos como el de apoyo a la bicicleta o el Intergrupo Parlamentario Catalán sobre derechos sociales y reproductivos.

4.1. Definición

Se trata de grupos de diputados y senadores que pertenecen a distintos grupos políticos, que de manera informal y sin un reconocimiento expreso de las cámaras se convierten o se ofrecen como un punto de contacto entre grupos, sociedad civil (cuyos miembros en algunos países forman también parte de estos intergrupos), expertos y los propios parlamentarios. Estos grupos han ido asumiendo cada vez más protagonismo y, hoy en día, son, en aquellos lugares donde funcionan, un actor importante a tener en cuenta –imprescindible en determinadas ocasiones– para la elaboración de determinadas normas o para el control de determinados asuntos.

Sus actividades pasan por la obtención, análisis e intercambio de información, la realización de estudios, la sensibilización social, o la realización de intercambios informales de puntos de vista sobre asuntos determinados, así como la canalización de iniciativas parlamentarias, habitualmente a través de sus grupos parlamentarios participando en la propuesta, el debate y la aprobación de medidas legislativas.

4.2. Tipos

Si lo que caracteriza a los grupos parlamentarios es que une a personas con una misma orientación, los intergrupos suelen definirse por lo contrario: son grupos transversales, que lo que tratan es de crear vías institucionales para que parlamentarios de distinta orientación ideológica, pero que comparten unos intereses concretos, puedan trabajar conjuntamente. Los intergrupos, pueden estar formados por miembros de distintas cámaras⁸ en sistemas bicamerales, por representantes de distintos entes territoriales o por miembros de distintos partidos.

En función de estas combinaciones podríamos hablar de distintos tipos de intergrupos:

1. Caucus del partido, que agrupan a miembros de un solo partido, uniendo dentro del Congreso a representantes con similares ideales, algo que se justifica en asuntos controvertidos en los que existen diversidad de opiniones dentro de un partido. Esto se ve por ejemplo en la rama liberal del partido demócrata, unida en el Democratic Study Group, o la rama

⁸ El 28 % de los caucus del 104th Congress, estaban formados por miembros de las dos cámaras.

moderada de los republicanos en el Republican Wednesday Group, dentro de esta categoría existen otros caucus que agrupan a los recién elegidos de cada uno de los partidos (Republican Freshman Class of the 104th Congress, Democratic Class of 1992).

2. Caucus personales, que reúne a aquellos representantes con un interés concreto en una materia determinada, como puede ser el medio ambiente, la familia, los derechos humanos, o internet, presentes en todos los parlamentos en los que existen este tipo de intergrupos.
3. Los que defienden a un grupo específico, como la defensa de los derechos de las minorías como pueden ser los negros, los hispanos, la mujer, o los veteranos de Vietnam en Estados Unidos, o los intereses de los niños, la población LGTB, refugiados y migrantes o de los cristianos en Oriente Próximo en el Parlamento Europeo.
4. Los regionales, que aglutinan a los representantes de un grupo de estados o regiones, como pudieran ser los estados del Oeste, o los del Sun Belt en Estados Unidos.
5. Los sectoriales que se centran en asuntos como la defensa de una política determinada con una nación concreta, como el Congressional Caucus on Armenian Issues, o los distintos Irish Caucuses en Estados Unidos; el Sahara Occidental, que existe en el Parlamento Europeo⁹; o el pueblo saharauí o el proceso de paz en Colombia existentes en el Parlamento Vasco¹⁰.
6. Los industriales, que suponen la unión de la defensa de los intereses de los distintas corporaciones y empresas. Y de este tipo nos encontramos con el caucus de los automóviles, el del acero, el textil...¹¹, o la inteligencia artificial y digital, los sindicatos, o el vino y los licores en el Parlamento Europeo¹².
7. En función de su formalidad, nos encontramos con grupos que han sido acogidos por sus parlamentos de origen, semiinstitucionalizando su

⁹ <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/organisation-and-rules/organisation/intergroups>

¹⁰ https://www.legebiltzarra.eus/portal/es_ES/web/eusko-legebiltzarra/parlamentarios-y-organos/intergrupos-oraingoa

¹¹ Hammond, Susan Webb (1998). Congressional caucuses in national policy making. Baltimore: Johns Hopkins University Press 1998.

¹² <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/organisation-and-rules/organisation/intergroups>

existencia y otros que, ya sea por la ausencia de esta posibilidad o por opción propia, se desarrollan en el ámbito de la informalidad. Además, se trata de grupos que pueden tener un objeto puntual o temporal, lo que explicaría que, por ejemplo en Estados Unidos, más de cien hayan desaparecido desde su creación..., y esta flexibilidad es, precisamente, una de las razones que justifican su conveniencia, al permitir adaptarse a las necesidades de la sociedad líquida, lo que les permite trabajar con mucha más celeridad que las instituciones del Congreso¹³. Como se ve estamos ante un mundo tremendamente variable, en el que los grupos surgen o desaparecen con extraordinaria facilidad.

Los intereses de estos grupos pueden ser confluyentes. Como ejemplo puede servir el caucus de los hispanos que trabaja asuntos relacionados con la salud, la inmigración, la educación, los pequeños negocios..., un amplio abanico.

4.3. Su institucionalización

Aunque los intergrupos surgen de manera informal y pueden existir de manera independiente al Parlamento, los parlamentos han ido incorporándolos a su estructura, reconociendo su aportación a la función parlamentaria pero evitando cualquier confusión con los órganos oficiales de la institución.

Aportar visibilidad y operatividad a estos grupos contribuye a dar mayor visibilidad a la relación Parlamento-ciudadanía. Para hacerlo algunos parlamentos ofrecen a los intergrupos determinadas ventajas para funcionar como un órgano informal sin ningún tipo de representación oficial –algo que las regulaciones de los intergrupos, cuando existen, se encargan de aclarar–, pero gozando de una visibilidad y de determinadas facilidades que el Parlamento les otorga y que les permite presentarse como interlocutores válidos con la sociedad. Esta visibilidad se realiza en espacios claramente diferenciados dentro de las webs oficiales con documentación sobre sus intereses y objetivos, sus miembros, su agenda, su historia y su tratamiento dentro de las cámaras.

De ahí que se haya introducido a estos grupos informales en el Reglamento (Committee on House Administration Rules en el Congreso norteamericano, art. 32 del Reglamento del Parlamento Europeo, o art. 71 del Reglamento del

¹³ Hammond, S. W. Congressional Caucuses in the 104th Congress. En L. C. Dodd y B. I. Oppenheimer (eds.). *Congress Reconsidered*. Washington DC: Congressional Quarterly, 1997.

Parlamento de Cataluña), estableciendo unos requisitos y procedimientos de creación, un formulario obligatorio para identificar cuál es el grupo y cuáles son sus condiciones, un modelo de organización que está incluido en algunos reglamentos, cuáles serían los requisitos para ser miembros y –que es el tema más conflictivo– qué posibilidad existe de disponer de recursos, ya sea de los grupos, ya sea de la propia cámara, para su funcionamiento. Normalmente, lo habitual es que las cámaras les ofrezcan los recursos que tienen –la utilización de salas–, pero hay algunos parlamentos que incluso les ofrecen la posibilidad de la contratación de un secretario o de tener un sueldo vinculado al intergrupo, lo que va consolidando, de alguna manera, esta realidad informal.

En estas regulaciones de los intergrupos se establecen algunos límites a su funcionamiento pero, habitualmente, el único requisito previo es anunciarlo y enviar a todos los miembros una nota informativa donde se anuncie la creación del intergrupo, cuáles son sus fines y se ofrezca una invitación a unirse a aquellos que comparten esos intereses o que comparten esas ideas. En estos casos, el intergrupo está obligado a organizar su junta directiva y a hacerlo público, y a hacer transparente también su financiación.

Su sostenimiento deberá depender de los grupos parlamentarios o de sus miembros. Cuando la financiación está vinculada a los parlamentarios individuales, depende de los grupos parlamentarios que liberan una parte de los fondos asignados a cada parlamentario individual para el funcionamiento de los intergrupos. Hay otros casos en los que son los propios grupos parlamentarios los que directamente liberan ciertos fondos para que estos intergrupos funcionen de manera transversal. Hay casos en los que se ha planteado la financiación externa, lo que puede generar un conflicto de legitimidad, al tratarse de un tipo de organismo que puede hacer que determinadas organizaciones interesadas en distintas materias puedan querer financiar para tener un acceso directo y poder influir desde cerca en las deliberaciones o en la información que se maneja en los intergrupos. Si por un lado el buen funcionamiento de un grupo de estas características es una gran oportunidad para todas aquellas organizaciones que compartan sus fines, y que estarían interesadas en promover su actividad, que les ofrece visibilidad y el acceso a los decisores, por otro lado, estos apoyos podrían cuestionar la independencia de los mismos, otorgando a los financiadores una situación de privilegio frente a los miembros del intergrupo, pudiendo convertirse paradójicamente en un instrumento de los grupos de interés ya mencionados. Por ejemplo, en el Parlamento Europeo se considera la

situación estableciendo que las personas que presiden los intergrupos están obligadas a declarar anualmente cualquier apoyo que estos reciban, en metálico o en especie, siguiendo los mismos criterios que se aplican a los diputados a título individual. En el Parlamento español, dada su ausencia de regulación, se dan casos donde la secretaría técnica queda en manos de organizaciones externas al Parlamento como SEDRA en el caso del Intergrupo Parlamentario Español sobre Población, Desarrollo y Salud Reproductiva.

5. CONCLUSIONES

En resumen, podemos decir que el incremento de las demandas de la sociedad a sus representantes y al Congreso como tal, y la incapacidad del Congreso para responder a estas demandas son los principales motivos de la aparición y el crecimiento de estas organizaciones informales, que de distintas maneras han ido institucionalizándose en distintos parlamentos. También han contribuido a su crecimiento el aumento de los recursos personales de los congresistas, su equipo, su presupuesto... y el aumento de la centralización de las medidas políticas, que dificulta a los diputados "rasos" la persecución de intereses distintos a la agenda oficial del partido, sin ir en contra de su posicionamiento y convierte estos grupos, y sus causas, en una vía que les permita obtener el reconocimiento público como portavoz de un asunto determinado, y la consecución de objetivos concretos que presentar a sus electores.

La existencia de estos intergrupos es una oportunidad en la crisis de la representación, al poder convertirse en correa de transmisión de las opiniones y solicitudes de las organizaciones y de los particulares. En un momento en el que la polarización es un hecho que condiciona de una forma muy real la vida parlamentaria y donde los grupos acaban convirtiendo las solicitudes de la sociedad también en motivo de enfrentamiento y donde muchas veces la propia lógica de la posición del contrario es el único argumento para excluir o para tomar interés en determinadas materias, el hecho de que existan ese tipo de órganos donde se convive con naturalidad y donde los intereses están por encima de las ideologías, puede ayudar a mejorar la situación.

Estamos ante instrumentos que permiten alcanzar determinados acuerdos, aunque sea en puntos muy específicos o en materias muy concretas, otorgando a determinados temas visibilidad, identificando personas de referencia y aportando formatos de relación que superan las rigideces propias del reglamento parlamentario, evitando a su vez el secretismo que acompaña en

ocasiones este tipo de reuniones informales. Se trata, además, de grupos más flexibles, que pueden surgir ante necesidades concretas y desaparecer, y que funcionando de manera informal y sin reconocimiento de las cámaras, se han convertido de hecho en un punto de contacto entre grupos, expertos y parlamentarios, y que funcionan en el día a día de las cámaras. Por último, no hay duda de que estos grupos promueven la transversalidad tanto entre miembros de distintos grupos políticos, territoriales, como entre miembros de ambas cámaras.

Resultaría ingenuo dejar de advertir que estas uniones de parlamentarios en busca de unos intereses comunes no son más que la transposición del planteamiento de los grupos de presión a su propia cuna, el Parlamento, con el fin de lograr más fuerza en puntos determinados, en busca de una base para trabajar juntos en la persecución de determinados intereses. No hay duda de que los miembros de estos intergrupos toman partido, desde un principio, por unos u otros intereses y no parece arriesgado encontrar el origen de muchos de ellos en los intereses de los distintos grupos de presión y en su relación con los parlamentarios, ya que "si los grupos de presión buscan el apoyo de los legisladores para sacar adelante su causa, que será mejor que tener todo un caucus, que incluye varios líderes de distintos partidos y comités, a su favor"¹⁴. Pero es importante destacar que "cuando los miembros del Parlamento se unen en caucuses para influir en asuntos políticos, lo hacen como representantes de los ciudadanos, no como ciudadanos individuales"¹⁵, lo que hace que estos grupos se presenten como alternativa, quizás una última alternativa ante la dificultad para presentar de manera coordinada los asuntos en sede parlamentaria, que también podría ayudar a superar la polarización y el exceso de partidismo, que condiciona la vida parlamentaria, abrir el Parlamento y recuperar su espacio propio.

En conclusión, los grupos interparlamentarios pueden ser una respuesta flexible a esas necesidades de intermediación que, de alguna manera, como señalábamos al principio, reclama la nueva sociedad y donde a día de hoy ni el Parlamento ni los grupos han sido capaces de dar una respuesta eficaz y válida.

¹⁴ Loomis, Burdett A. Book notes. *American Political Science Review*, vol. 92, n. 4, 1998.

¹⁵ Hammond, Susan Webb (1998). *Congressional caucuses in national policy making*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1998.

6. BIBLIOGRAFÍA

- CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE (2019). Congressional Member Organizations (CMOs) and Informal Member Groups: Their Purpose and Activities, History, and Formation.
- HAMMOND, S. W. (1997). Congressional Caucuses in the 104th Congress. En L. C. Dodd y B. I. Oppenheimer (eds.). *Congress Reconsidered* (6^o ed.). Washington DC: CQ Press.
- (1998). *Congressional caucuses in national policy making*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- INNERARITY, D. (2015). La política en tiempos de indignación. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- (2020). Una teoría de la democracia compleja. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- LOOMIS, B. A. (1998). [Review of "Congressional Caucuses in National Policy Making", by S. W. Hammond]. *The American Political Science Review*, 92(4), 945-946. <https://doi.org/10.2307/2586333>
- RUBIO NÚÑEZ, R. (2017). La actividad de los grupos de presión ante el poder ejecutivo: una respuesta jurídica más allá del registro. *Teoría y Realidad Constitucional*, (40), 399-430. <https://doi.org/10.5944/trc.40.2017.20920>
- RUBIO NÚÑEZ, R. y Vela Navarro-Rubio, R. (2018). El Parlamento Abierto en España. *Revista General de Derecho Constitucional*, (17).
- RUBIO NÚÑEZ, R., Marañón Martín, L., & Gonzalo Rozas, M. Á. (2021) ¿Existe el lobby ciudadano? Una experiencia de participación en el Congreso de los Diputados. *Revista de las Cortes Generales*, (110), 235-271. <https://doi.org/10.33426/rcg/2021/110/1573>

Referencias externas:

<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/>

http://www.europarl.europa.eu/pdf/intergroupes/2012_Rules_EN.pdf

<http://www.allparty.org/all-party-groups>

ASTROLABIOS, CABOTAJE Y FUGA DE TRIPULANTES PARLAMENTARIOS

Carlos COELLO MARTÍN

Magistrado-juez

Profesor de Derecho Administrativo. Universidad de La Rioja

SUMARIO: PARTE I. INTRODUCCIÓN. SOBRE LA EXTENSIÓN DE LA PROHIBICIÓN DEL MANDATO IMPERATIVO. 1. La extensión de la prohibición del mandato imperativo: la Ley de Elecciones Locales de 17 de julio de 1978 y la doctrina constitucional. 2. La persistencia de la prohibición: los senadores autonómicos. **PARTE II. ESTADO DE PARTIDOS, PRÍNCIPE MODERNO Y NUEVOS CAHIERS D'INSTRUCTIONS.** 1. El príncipe moderno. 2. De tráfugas, tornadizos, carguistas y otros géneros. **PARTE III. AVISO DE NAVEGANTES. ASTROLABIOS Y DERROTERO DE LA NAVEGACIÓN DE CABOTAJE.** 1. La determinación de los tráfugas en el astro parlamentario. 2. Presupuestos de la declaración de tráfuga de un parlamentario. 3. La disolución del grupo parlamentario: el grupo mixto como puerto seguro de tráfugas. 4. Cartografía del *ius in officium* del diputado no adscrito. Su estatuto. 5. Sobre la impugnación de los actos de declaración de diputado no inscrito. **PARTE IV. EL CONCEJAL Y EL DIPUTADO PROVINCIAL NO ADSCRITO. LA MODIFICACIÓN DEL ESTATUTO DE LOS ELECTOS LOCALES DEL ARTÍCULO 73 DE LA LRRL DE 1985 Y LA DEL QUORUM EXIGIBLE EN LA MOCIÓN DE CENSURA SEGÚN EL ARTÍCULO 197 DE LA LOREG.** 1. *Íncipit*. "Parlamentarización" del régimen local. 2. El *ius in officium* del concejal y del diputado provincial no inscrito. 3. La reforma de la moción de censura con motivo de la participación del concejal o el diputado provincial no adscrito: el artículo 197 de la LOREG. 4. Compendio. **PARTE V. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA. PARTE VI. JURISPRUDENCIA.**

A Javier Guillem Carrau

A Esther Serrano

A Montserrat Auzmendi

letrados parlamentarios por motivos varios y distintos

A principios del siglo XVI los contrastes en el seno de la nobleza se habían acentuado. Se habían creado dos partidos: los zamberlani, favorables a Venecia, aglutinados en torno al poderoso Antonio Savorgnan (que habría muerto tráfuga en el bando imperial) y los strumieri, hostiles a Venecia, a cuya cabeza estaba la familia de los Torreggiani. En esta discordia política entre facciones nobiliarias, se insertó una violentísima lucha de clases. Ya en 1508, el noble Francesco di Strassoldo, en una intervención parlamentaria, advirtió que en varias localidades del Friuli se habían reunido los campesinos en "conventículos" que alcanzaban hasta dos mil individuos, en los que, entre otras cosas, se habían proferido "algunas palabras nefandísimas y diabólicas tales como cortar en pedazos a prelados, gentilhombres, castellanos y ciudadanos, y de incluso hacer una víspera siciliana y muchas palabras malsonantes". Que por otra parte, no eran sólo palabras: el jueves de carnaval de 1511, poco después de la crisis que siguió a la derrota veneciana en Agnadello y coincidiendo con una epidemia de peste, los campesinos fieles a Savorgnan se sublevaron, primero en Udine y luego en otras localidades, haciendo matanzas entre la nobleza perteneciente a ambos partidos e incendiando castillos. A la inmediata recomposición de la

solidaridad de clase entre los nobles, siguió una feroz represión de la revuelta. Pero la violencia de los campesinos había amedrentado a la oligarquía veneciana, por una parte y, por otra, se había esbozado como posibilidad de una audaz política de contención de la nobleza friulana. En las décadas que siguieron a la efímera revuelta de 1511, se acentuó la tendencia veneciana de apoyo a los campesinos del Friuli (al igual que los de la Tierra firme) frente a la nobleza local. En este sistema de contrapesos tomó cuerpo una institución excepcional dentro del propio territorio de la República: la Contadinanza. Este órgano ostentaba funciones no sólo fiscales, sino también militares, y a través de las llamadas "listas de hogares" recaudaba una serie de tributos, y mediante el reclutamiento de campesinos echado a suerte, organizaba una milicia rural con base local. Especialmente esta última potestad constituía una verdadera afrenta para la nobleza friulana, si pensamos que en los estatutos de la Patria, tan impregnados de espíritu feudal (y en los que entre otras cosas, figuraban penas para los campesinos que hubieran osado obstaculizar el noble ejercicio de la caza poniendo lazos a las liebres o cazando perdices de noche) había un párrafo titulado *De prohibitione armorum rusticis*. Pero las autoridades venecianas, aun manteniendo la fisonomía propia de la Contadinanza, estaban totalmente dispuestas a que fuera el órgano representativo de la autoridad de los intereses de la población campesina. Desaparecía también formalmente la ficción jurídica según la cual el Parlamento era el órgano representativo de toda la población.

Carlo Ginzburg, *El queso y los gusanos*

Hubo además los tránsfugas de una a otra religión: "muladíes", cristianos que islamiaban, y "tornadizos", moros que se volvían cristianos. Dicen las Partidas de Alfonso el Sabio (VII, 25, 8) que, a veces, hombres "de mala ventura e desesperados de todo bien, reniegan de la fe de N. S. Jesucristo, e tórnanse moros... por sabor de vivir a su guisa, o por pérdidas que les avienen". Dichos renegados perdían sus bienes y si eran aprehendidos, la vida. El mismo código legal habla de la vida difícil de los tornadizos (VII, 25, 3), lo cual reducía el número de las conversiones; muchos se hubieran hecho cristianos "si non por los abiltamientos e las deshonoras que ven rescebir a los otros que se tornan cristianos, llamándolos tornadizos, e profacandolos en otras muchas maneras malas e denuestos". Se ve, por consiguiente, que la convivencia de ambas creencias era fácil, mas no la apostasía dentro de ninguna de ellas.

Américo Castro, *La realidad histórica de España*

Pleno extraordinario de 15 de abril de 2016: "Yo no he acusado de un delito a nadie. Eso también lo quiero dejar claro. ¿Dónde...? En absoluto. Si se refiere a esa expresión, de tráfuga... Primero, eso no es un delito. Es una condición. No es un delito ser tráfuga. Es una condición. Pero no lo digo yo, lo dice la RAE. La RAE dice: 'Un tráfuga es una persona que con un cargo público no abandona éste al

separase del partido que lo presentó como candidato'. Esto es lo que dice el diccionario para no meterme en más fregaos. Leo lo que dice la Real Academia de la Lengua Española. Luego, me parece a mí que ese es un dato absolutamente objetivo. Lo que sí digo es que si esa persona permanece en el cargo, que permanecerá como transfuga, hay unas obligaciones por parte de los partidos firmantes del pacto antitransfuguismo. Y les pido a todos responsabilidad... para saber en qué situación está esa persona y este Ayuntamiento..."

Auto del Tribunal Supremo de 27 de abril de 2017

De même, les peuples qui, dans le but de jouir de la liberté qui leur convient, recourent au système représentatif, doivent exercer une surveillance active et constante sur leurs représentants, et se réserver, à des époques qui ne soient pas séparées par de trop longs intervalles, le droit de les écarter s'ils ont trompé leurs vœux, et de révoquer les pouvoirs dont ils auraient abusé.

Benjamin Constant (1737-1830),

De la liberté des anciens comparée à celle des Modernes (1819)

PARTE I. INTRODUCCIÓN. SOBRE LA EXTENSIÓN DE LA PROHIBICIÓN DEL MANDATO IMPERATIVO

1. La cuestión a examinar está en el meollo de la teoría de la representación política¹. Entre otros de los problemas clásicos de la teoría de la representación y del Estado se encuentra la cuestión relativa al mandato representativo *versus* al mandato imperativo².

¹ Sin ánimo de agotar esta veta, puede consultarse el magnífico trabajo de SÁNCHEZ LEÓN, *De plebe a pueblo. La participación política popular y el imaginario de la democracia en España, 1766-1868*, Ediciones Bellaterra, Barcelona (2022), pp. 9 y ss. Y siempre hay que volver a la obra de Pierre ROSANVALLON, *Le peuple introuvable*, (1998), Folio Histoire Gallimard, pp. 33 y ss. y *La démocratie inachevée*, (2000) Folio Gallimard, pp. 47 y ss.

² Vide Andrea GREPPI, *Teoría constitucional y representación política*. Marcial Pons, Madrid (2022), pp. 47 y ss. Un examen a la luz de la cuestión del transfuguismo, en GARCÍA ROCA, (2007) "Representación política y transfuguismo: la libertad del mandato", *Cuadernos de derecho público*, n.º 32 (septiembre-diciembre) pp. 25-68. En lo que nos interesa en relación con la *interpositio* de los partidos políticos la obra de TOMÁS MALLÉN, (2002) *Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos*, CECP, Madrid, pp. 81 y ss. Son de interés las observaciones realizadas por Cesare PINELLI, Crisis de la representación y nuevas vías de participación política, en PINELLI y PRESNO *Crisis de la representación y nuevas vías de participación política*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, pp. 11-52.

2. Estos dos principios básicos –el mandato representativo y la representación del conjunto de la “nación” por la “fracción”– han sufrido modificaciones relevantes derivadas, entre otros factores de la extensión del sufragio restringido o censitario al universal y del advenimiento, evolución y transformación de la tipología de los partidos políticos (partidos de masas, de electores, de integración clasista o confesional, *catch-all party*, etc.) que ha sido examinada por la doctrina académica³.
3. Una de las aristas de la teoría de la representación política en su aspecto formal y material es la ficción que considera al diputado electo como representante no de la “fracción” o del “partido” en cuyas listas electorales ha sido elegido, sino de la “unidad política”, del conjunto de la nación⁴.
4. ¿Si el diputado electo representa al conjunto de la unidad política porqué han de ser sancionadas las conductas del cargo electo que se aparta de los mandatos internos de la formación política en cuyas listas electorales fue elegido?
 - 4.1. A la postre como se articula la doctrina constitucional de la representación de la soberanía con la realidad –con ese “lo que pasa en la calle” de Mairena– es decir, de la *interpositio* entre el elector y el cuerpo electoral de la formación política, de un mandato providencial del partido político correspondiente.
5. En nuestro caso, el artículo 67.2 de Constitución Española de 1978 –que no nace de un poder constituyente *comme il faut*– declara que los miembros de las Cortes Generales “no estarán ligados por mandato imperativo”⁵.

³ Amén de los estudios clásicos sobre partidos políticos COLOM GONZÁLEZ, (1992), *Las caras del Leviatán. Una lectura política de la teoría crítica*, Editorial Anthropos-UNAM-Barcelona, pp. 168 y ss. Para una visión general desde la ciencia política, pueden consultarse los trabajos recopilados en la obra MONTERO, GUNTHER, LINZ (Ed.), (2007) *Partidos Políticos. Viejos conceptos y nuevos retos* (2007), Editorial Trotta, Madrid.

⁴ En el sentido indicado por Ernst Wolfgang BÖCKENFÖRDE, *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, (2000) Editorial Trotta, Madrid, pp. 144 y ss. Aun cuando la bibliografía es extensa, sobre las cuestiones de articulación entre la “voluntad general” y la representación, puede consultarse Pierre BRUNET, *Vouloir pour la nation. Le concept de représentation dans la théorie de l'État*, Bruylant-L.G.D.J. Université de Rouen, París, (2004).

⁵ Sobre el concepto de poder constituyente, BÖCKENFÖRDE, ob. cit. pp. 159-180, BAQUERIZO MINUCHE, *El concepto de poder constituyente. Un estudio de teoría analítica del derecho*, Marcial Pons, Madrid (2021), pp. 26 y ss. y Olivier BEAUD, *La Puissance de l'État*, (1994) Leviathan PUF, pp. 263 y ss.

6. Aparentemente limitada la proscripción del mandato imperativo a la representación parlamentaria en el Congreso y en el Senado, no es objeto de controversia, aunque sí de crítica, que esa prohibición del mandato imperativo se extendió a otros ámbitos de la representación política, por mor del “legislador negativo” en diversos pronunciamientos⁶. La historia constitucional española reciente recoge esa extensión de la prohibición del mandato imperativo a todos los órdenes representativos políticos, tanto de elección directa de primer grado como en los supuestos de elección de segundo grado.

1. La extensión de la prohibición del mandato imperativo: la Ley de Elecciones Locales de 17 de julio de 1978 y la doctrina constitucional

1. La limitada regulación objetiva y subjetiva del artículo 67.2 de la CE de 1978 permitió, no obstante, al Tribunal Constitucional en sus primeros pronunciamientos, extender la proscripción del mandato imperativo al ámbito local. Esa extensión, según la doctrina constitucional, se basaba en una lectura conjunta y sistemática de los artículos 67.2, 6 y 23.1 de la CE de 1978 que armaba de coherencia todos los órdenes representativos⁷.

2. La doctrina constitucional sobre la “generalización” de la prohibición del mandato imperativo se expresó con motivo de dos recursos de amparo formalizados por electos locales –el alcalde de Andújar y los concejales del Ayuntamiento de Madrid– que habían sido cesados, ora por acuerdo plenario ora por acuerdo de la Junta Electoral, como consecuencia de la pérdida de confianza y/o expulsión del correspondiente partido político con el que habían comparecido en la competencia electoral⁸.

2.1. No ha de extrañarnos dado que el artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales de 17 de julio de 1978 asociaba la pérdida del cargo

⁶ Como recordaba la STSJ, Contencioso sección 2 del 14 de diciembre de 2015 (ROJ: STSJ AND 14787/2015 - ECLI:ES:TSJAND:2015:14787).

⁷ Sobre ese concepto de coherencia, Mario RUIZ SANZ, *La construcción coherente del derecho* (2009) Editorial Dykinson, pp. 23 y ss.

⁸ La STC 10/1983, de 23 de marzo, en relación con la baja de varios concejales del Ayuntamiento de Madrid que habían causado baja en el PCE y la Junta Electoral de Zona de Madrid, admitiendo su baja del Partido Comunista de España, les destituyó del cargo de concejal del Ayuntamiento de Madrid.

edilicio a quien, por causa voluntaria o disciplinaria, dejara de pertenecer al partido político, en cuyas listas electorales había sido elegido⁹.

3. La aparente estructura coherente del mandato representativo descartaba la coexistencia de la prohibición de un mandato imperativo limitado al orden parlamentario general mientras que se habilitaban fórmulas de mandato partidario como la del precitado artículo en el orden representativo administrativo local.
 - 3.1. En ambos casos, en el del mandato representativo político y en el administrativo, en la trastienda de la formación de su voluntad como cargo electo, materialmente, se encontraba el partido político cual escribano de los *cahiers d'instructions* al cargo y del cargo electo.
 - 3.2. La coherencia del sistema exigía, por tanto, la extensión de la proscripción del mandato imperativo a todos los órdenes representativos –fueren hijos de la autonomía administrativa local o de la autonomía política autonómica– en una doctrina constitucional reiterada.
4. Cuando la formación de la voluntad y la decisión política del cargo electo se apartaba de las instrucciones dadas, surge la fricción entre el partido y el representante electo en sus listas electorales, y en esa quema de los *cahiers* surge la figura del tráfugo.
5. Los problemas del transfuguismo –por su mayor eficacia en la modificación del “gobierno local”– se hicieron presentes en el mundo local de modo más acusado por varios factores¹⁰.
 - 5.1. Entre otros, no menores, la propia fragmentación de la planta local y la mayor debilidad de la estructura del partido político. Súmese el estímulo perverso que puede suponer el ejercicio de difusas, territorialmente hablando, competencias administrativas en materia

⁹ Vide STC 5/1983, de 4 de febrero y STC 10/1983, de 21 de febrero. El artículo 11. Siete de la Ley de 1978 señalaba que “Tratándose de listas que representen a Partidos Políticos, Federaciones o Coaliciones de Partidos, si alguno de los candidatos electos dejare de pertenecer al Partido que le presentó, cesará en su cargo y la vacante será atribuida en la forma establecida en el número anterior. El que así accediere ocupará el puesto por el tiempo que restare de mandato”.

¹⁰ Ha de distinguirse en este caso qué sea “gobierno local” y qué sea “administración local” como declaró la STC 233/1999, FJ 4.c y ha reiterado la doctrina constitucional. Una aproximación en BARATA I MIR, Joan (1999), *Los actos de gobierno en el ámbito municipal*, Editorial Tecnos, Madrid, pp. 63 y ss.

urbanística –*la gallina de los huevos de cemento* que describiera el profesor MARTÍN MATEO– o de contratación administrativa¹¹.

6. Empero, del mundo local saltaron al mundo parlamentario autonómico, acuñándose alguna voz como la de “tamayazo” para un diccionario político como consecuencia de conductas de ese tenor¹². Recientemente, mientras se corregían estas líneas, han saltado nuevas formas de transfuguismo parlamentario con motivo de la votación de la denominada “reforma laboral” en la sesión del Congreso de los Diputados de 3 de febrero de 2022¹³.

2. La persistencia de la prohibición: los senadores autonómicos

1. La coherencia formal del mandato representativo parecía exigir la exclusión de la revocación del mandato del parlamentario electo.
2. Este es el caso de la Ley 10/2016, de 28 de octubre, de modificación de la Ley 9/2010, de 7 de julio, de Designación de Senadores o Senadoras en Representación de la Comunitat Valenciana que regulaban unas específicas causas de revocación de la designación de senadores autonómicos con la finalidad de acompasar la nueva mayoría parlamentaria de la cámara autonómica en la representación en el Senado¹⁴.

¹¹ Al respecto la cuestión de la corrupción del poder público, como expresión tanto de la venalidad o sinecura de los cargos públicos, o como “mecanismo de fidelización” electoral o como “mercantilismo” de las “clases dominantes”, no es nuevo en nuestra tradición jurídica peninsular y colonial. Pueden consultarse los diversos trabajos recogidos bajo la edición de COELLO DE LA ROSA y RODRIGO Y ALHARILLA, *La justicia robada. Corrupción, codicia y bien público en el mundo hispánico (siglos XVII-XX)*, en ediciones Icaria, Barcelona 2017.

¹² No aparece entre las voces del *Diccionario de los Políticos ó verdadero sentido de las voces y frases más usuales entre los mismos*, de RICO Y AMAT, que fuere publicado por la Imprenta de F. Andrés y Compañía en Madrid en 1855. Sobre ese asunto de transfuguismo promovido por un determinado partido político, SERRANO, Felipe (2013) *El tamayazo: Crónica de una traición colectiva*. Libros de la Catarata. Madrid.

¹³ Es el caso de dos diputados electos de UPN que han votado en el Congreso de los Diputados en contra de la llamada “reforma laboral”, apartándose de lo acordado por la dirección de su partido.

¹⁴ El artículo 14 y el artículo 14 bis (revocación) de la ley, establecía una causa y mecanismo revocatorio del senador autonómico, de modo que se podía revocar “cualquier nombramiento conferido como senador o senadora en representación de la Comunitat Valenciana”, con arreglo al procedimiento establecido en el citado precepto. La petición de revocación debía ser

3. La tacha de inconstitucionalidad vino de la mano de la invocación de la prohibición del mandato imperativo, como título y fundamento de la declaración de inconstitucionalidad, entre otros preceptos, de aquel referido a la revocación del mandato por la pérdida de confianza de la cámara autonómica que designó al senador¹⁵.
4. Empero la doctrina constitucional que ha extendido la proscripción del “mandato imperativo” –y en lógico correlato la extensión del “mandato representativo”– se construye sobre la terca realidad del sistema de representación y participación política, que se articula, sustancialmente, mediante el sistema de partidos políticos según se ha indicado sobre la base del artículo 6 en relación con el artículo 23 de la CE de 1978 y de la LOREG¹⁶.

propuesta motivadamente por dos grupos parlamentarios que representara, al menos, a una décima parte de los miembros de la cámara. Según el apartado 2 del artículo 14 bis, la petición revocatoria habría “de referirse a un senador o senadora y exponer las causas que, a juicio de los proponentes, justifiquen la pérdida de confianza, fundamentada en el incumplimiento de las obligaciones del senador o senadora establecidas en la actual ley así como actuaciones que comporten el desprestigio de las instituciones”. Su admisión a trámite por la Mesa de las Cortes Valencianas, obligaba a incluirla en el “orden del día en el primer pleno ordinario” que se convoque. Con carácter previo el senador o senadora autonómica comparecería obligatoriamente, previo requerimiento, ante una comisión determina por la Mesa de Les Corts”, y en caso de incomparecencia se elevaba al Pleno para su votación. Tras un debate parlamentario se procedería a la votación pública por llamamiento con arreglo al orden establecido en el precepto. La norma exigía la “votación afirmativa de dos tercios de los miembros de la cámara y que no se produzca ningún voto negativo entre los diputados o diputadas que sean miembros de grupo parlamentario proponente del senador o senadora”. Acordada la revocación por el pleno “la Presidencia de Les Corts informará de manera inmediata a la Presidencia del Senado de la resolución adoptada. La revocación no alterará en ningún caso la adecuada representación proporcional y se procederá, para la provisión de la vacante producida, de acuerdo con lo previsto en el artículo siguiente”.

¹⁵ Vide STC 123/2017, de 2 de noviembre.

¹⁶ De hecho en el tercero de los acuerdos adoptados en el Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las instituciones democráticas, de 2020, expresamente se apunta en esa dirección: “Ha sido doctrina reiterada del Tribunal Constitucional la imposibilidad de remover de su cargo representativo a aquellos representantes institucionales cuya representación ha sido conferida directamente por el Cuerpo Electoral, aun cuando han abandonado o han sido expulsados del partido político que los presentó. Con otras palabras, quien ha sido elegido directamente por sufragio universal por el pueblo no puede ser separado de la titularidad otorgada por el pueblo. Sin embargo, hay cargos públicos que forman parte de instituciones como el Senado, o las Diputaciones Provinciales cuya elección no viene

PARTE II. ESTADO DE PARTIDOS, PRÍNCIPE MODERNO Y NUEVOS CAHIERS D'INSTRUCTIONS

I. EL PRÍNCIPE MODERNO

1. Se ha entendido, tradicionalmente en la Teoría del Estado, que el tránsito del mandato imperativo propio de la teoría medieval de la representación al mandato representativo, propio de los inicios del constitucionalismo demoliberal, es uno de los “significantes” del Estado moderno y de la propia doctrina de la representación política¹⁷.
 - 1.1. Empero, la doctrina de la representación política se ha visto también alterada como consecuencia de la irrupción del partido político que se ha convertido en un eje vertebrador no solo del sistema democrático. No es preciso evocar la lectura de los trabajos de GARCÍA PELAYO sobre el Estado de partidos para detenerse en el nuevo mandato imperativo partidario que se enmascara en el proceso de representación política¹⁸. O la cuestión candente y controvertida del reconocimiento

otorgada directamente por el Cuerpo Electoral. En el caso de Senadores y Senadoras de designación autonómica su representación viene otorgada por un acuerdo de la Cámara Autonómica con el único límite de respetar el principio de proporcionalidad de las fuerzas políticas para su designación. Lo mismo ocurre con los Diputados Provinciales que no ostentan esa representación por ser elegidos por sufragio universal y directo del sujeto electoral, sino que son elegidos por los concejales y concejalas de su fuerza política en el partido judicial correspondiente. Es decir, estas representaciones no son elegidas por el pueblo, son designadas y propuestas por su fuerza política, en un acto de depósito de confianza que si es quebrada por el abandono de la misma supone alterar el sano funcionamiento de la democracia representativa. Las consideraciones anteriores deben extenderse igualmente a aquellos otros ámbitos de representación en otras instituciones y organismos en la que se producen designaciones por parte o a instancias de las fuerzas políticas. En base a lo anterior, las fuerzas políticas firmantes se comprometen a estudiar y en su caso impulsar una iniciativa legislativa que, respetando y teniendo presente la doctrina del Tribunal Constitucional pueda promover la remoción de aquellos cargos públicos tránsfugas que no han sido electos por sufragio directo por el cuerpo electoral sino que han sido designados por mecanismos indirectos a través de las asambleas legislativas autonómicas o por los concejales de su fuerza política en el partido judicial, así como los designados en aquellos otros ámbitos de representación en otras instituciones y organismos”.

¹⁷ COLOM GONZÁLEZ, ob. cit. pp. 102 y ss., en un diálogo con la obra clásica de Otto KIRCHHEIMER.

¹⁸ A ese respecto, las reflexiones de Ángel RIVERO (1997) “Representación política y participación”, en DEL AGUILA (Ed.) *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Editorial Trotta, pp. 205-229.

de la legitimación de los partidos políticos en los procesos judiciales o constitucionales, que ha favorecido el acceso a la jurisdicción ordinaria o a la constitucional como “sujeto político” y el uso del proceso jurisdiccional o constitucional como medio de estrategia política en algunas de las expresiones que describiera KIRCHHEIMER¹⁹.

- 1.2. La concentración, casi en exclusiva, del régimen de participación política mediante la *interpositio* partidaria ha “estatalizado” a las formaciones políticas que han visto modificada su tipología y estructura, aun cuando formalmente no sean “órganos del Estado”²⁰.
2. La lógica del partido político, el príncipe moderno²¹, en acuñada expresión de GRAMSCI recobrada por los fundamentales estudios del profesor

¹⁹ KIRCHHEIMER, Otto (2001), *Justicia Política. Empleo del procedimiento legal para fines políticos*, Editorial Comares, Granada. La doctrina constitucional tras recordar que el derecho del artículo 23.1 y 23.2 de la CE de 1978 se otorga a los ciudadanos (STC 51/1984, FJ 2) reconoce un interés legítimo a partidos políticos al amparo del artículo 6 de la CE (STC 25/1990). Sobre la cuestión de la legitimación procesal de los partidos políticos, véase GONZÁLEZ ALONSO, Alicia, “Partidos políticos y jurisdicción: algunas reflexiones”, en GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ y SALVADOR MARTÍNEZ (Eds.) (2021) “División de poderes en el Estado de partidos”, Marcial Pons, Madrid, pp. 147 y ss.

²⁰ Aun cuando la STC 10/1983, de 23 de marzo, declara que “Los partidos políticos son, como expresamente declara el art. 6º, creaciones libres, producto como tales del ejercicio de la libertad de asociación que consagra el art. 22. No son órganos del Estado, por lo que el poder que ejercen se legitima sólo en virtud de la libre aceptación de los estatutos y, en consecuencia, sólo puede ejercerse sobre quienes, en virtud de una opción personal libre, forman parte del partido. La trascendencia política de sus funciones (concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular) y servir de cauce fundamental para la participación política no altera su naturaleza, aunque explica que respecto de ellos establezca la Constitución la exigencia de que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos”.

²¹ GRAMSCI, Antonio (2009), *La política y el estado moderno*, Diario Público, Madrid. Traducción de SOLÉ TURA. P. 79 “...El Moderno Príncipe... no puede ser una persona real, un individuo concreto, sólo puede ser una organización, un elemento de la sociedad en su conjunto, donde ya se ha iniciado la concreción de una voluntad colectiva reconocida y afirmada parcialmente en la acción. Esta organización está dada por el desarrollo histórico, y es el partido político, la primera célula donde se resumen los gérmenes de voluntad colectiva que tienden a llegar a ser universales y totales”. Son en ese sentido de interés los apuntes sobre el “partido político” (pp. 99 y ss.), *Estado y partidos* (pp. 232-233). Sobre la cuestión de la imagen pública de los representantes, en SANTAELLA LOPEZ (1990) *Opinión pública e imagen en Maquiavelo*, Alianza Editorial, Madrid. Para ir a las fuentes MAQUIAVELO, Nicolás, (2000), *El príncipe*, Ediciones Istmo, Madrid, con un “Estudio Preliminar” de Manuel ARTAZA.

PRESNO LINERA²², que han tenido un variado eco, exige la debida lealtad a sus afiliados. Esa lealtad se pone a prueba en el cargo electo cada día que recibe órdenes, instrucciones o mandatos no del “cuerpo electoral”, sino de la organización de la formación política correspondiente²³. ¿Cómo se exige, más allá del deber moral, un deber jurídico de ese alcance inexistente el vínculo imperativo o la facultad revocatoria del mandato?

- 2.1. Escribía GRAMSCI en sus apuntes sobre *Estados y partidos* que la “función hegemónica o de dirección política de los partidos se puede valorar por el desarrollo de la vida interna de los partidos mismos. Si el Estado representa la fuerza coercitiva y punitiva de reglamentación jurídica de un país, los partidos –que representan la adhesión espontánea de una élite a esta reglamentación, considerada como el tipo de convivencia colectiva para el que debe educarse toda la masa– deben mostrar en su vida interna particular que han asimilado como principios de conducta moral las reglas que constituyen en el Estado obligaciones legales”²⁴.
3. Esos principios de conducta y sus correspondientes sentimientos de “obligación moral”, la disciplina interna partidaria carente la “obligación constitucional” del mandato imperativo del representante, son procesal y materialmente, intranscendentes, pero se van a invocar por la jurisprudencia como “canon de interpretación” no solo de la actuación del electo sino para precisar la finalidad de la norma²⁵.
4. Empero las “obligaciones morales” cuentan con un problema de exigibilidad más allá de la sanción del reproche de ese tenor. La debida lealtad

²² PRESNO LINERA, (2000) “Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia”, Editorial Tecnos y “Pluralismo de partidos, no separación de poderes” (2009) en *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, n.º 5, (Ejemplar dedicado a: La División de Poderes / coord. por Ramón Punset Blanco).

²³ La invocación del partido como *príncipe moderno* ha encontrado acogida en diversas publicaciones relacionadas, Véase, sin ánimo de agotar esta veta, CONTRERAS CASADO y GARRIDO LÓPEZ, (2015), *Interiores del príncipe moderno: la democracia en los partidos políticos, entre la necesidad y la dificultad* Editorial Comuniter.

²⁴ GRAMSCI, ob. cit. pp. 232-233.

²⁵ STC 165/1987, de 27 de octubre. Sobre los problemas de las “obligaciones políticas” y “prudenciales” en relación con las “obligaciones legales”, Vide, D.D. RAPHAEL *Problemas de filosofía política*, (1989), Alianza Universidad Textos, Madrid, pp. 89 y ss.

al “príncipe moderno”, en tiempos y lenguajes sedicentemente constitucionales, se desprende de la veste y las armaduras del pacto vasallático y se viste, de la cabeza a los pies, con las vestimentas y afeites propias del lenguaje constitucional.

5. La obligación moral inexistente se ve desplazada por la precisa invocación de voces meramente retóricas como democracia, mandato electoral, representación política, y reaparecen, ocasionalmente, bajo la fórmula de la “alteración del resultado electoral”²⁶, u otrora las llamadas de traición al electorado, como tacha moral pero presentada como si de cuestión política se tratara²⁷. Quien invoca todo ese género de epítetos, responde, ordinariamente, una suerte de “hegemonía” en la “imagen pública”. Pero los problemas de su exigibilidad permanecen.

1. El orden disciplinario interno de los partidos políticos. Un apunte: el tráns-fuga se desliga de la disciplina

1. La función de mediación del partido entre los diputados y los electores – que ha descrito la teoría clásica– deriva en la doble mediación del diputado, quien se debe al partido –en cuyas listas ha salido elegido– y al

²⁶ Entendiendo por tal y sobre la base de acotar cuál fuere el “núcleo esencial de las funciones representativas” de un edil, ha precisado que entre ellos no se encuentra la designación para cargos relacionados con el gobierno y la administración del municipio. Sobre la base del reformado artículo 7.3 de la LRBRL de 1985 el mismo resultaría de “aplicación cuando la alteración del resultado electoral se produce cuando un representante político abandona la formación por la que fue elegido (apoyando con sus votos planteamientos políticos de otra formación distinta) y, también, cuando se quiebra la disciplina de partido poniendo a disposición de otros grupos su voto y, acto seguido, atribuirse unos derechos políticos, que no se poseían con anterioridad a la moción de censura, con las correlativas ventajas económicas. Considera además la sentencia que, resulta indiferente que la concejala fuera nombrada con anterioridad a la condición de concejala no adscrita, siendo así que, ha resultado probado la ruptura de la disciplina de voto y que, de forma inmediata, pasó a ostentar un incremento en sus derechos civiles y políticos”. (Vide ATS, Contencioso sección 1 del 4 de octubre de 2019 (ROJ: ATS 10429/2019 - ECLI:ES:TS:2019:10429A). En un sentido parejo en la STSJ, Contencioso sección 1 del 31 de octubre de 2018 (ROJ: STSJ CV 6638/2018 - ECLI:ES:TSJCV: 2018:6638), STSJ Comunidad Valenciana, a 8 de febrero de 2013 - ROJ: STSJ CV 3/2013).

²⁷ En ese sentido tienen vocación de abrigarse bajo el concepto de “discursos ético-políticos” que emplea Otfried HÖFFE (2003), *Justicia Política*, Paidós, Barcelona, pp. 195 y ss.

electorado²⁸, si bien en el ámbito local, por las propias características de los procesos y del número de municipios que han de elegirse, hace que los candidatos locales estén menos “cooptados y mediatizados” por las correspondientes cúpulas burocráticas²⁹.

1.2. Por otra parte, el régimen electoral, inicialmente pergeñado sobre la base del Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales, coadyuvaba³⁰. Estuvo pensado, sustancialmente, para facilitar la vida del fiel escudero candidato electoral amparado en las listas cerradas y bloqueadas lo que favorece –por comodidad burocrático electoral³¹–, que los candidatos se presenten auspiciados por la correspondiente formación política³².

1.2.1. Esa dicotomía entre “por un lado, la prohibición del mandato imperativo de los cargos representativos, y, por otro lado, la disciplina que impone a los afiliados a los partidos políticos y la consecuente obligación de acatamiento de los acuerdos adoptados por los órganos directivos del partido, provoca una tensión de especial intensidad cuando se proyecta sobre ámbitos en los que entran en conflicto distintos derechos fundamentales, como son el de participación política (art. 23 CE) y el de

²⁸ Que se superpone a la “doble lealtad de los partidos al aparato estatal y lealtad a los ciudadanos” como recordara Ennio PINTACUDA, *Breve curso de política*, Sal Terrae Bilbao (1994), pp. 143 y ss.

²⁹ De algún modo en la praxis política autonómica, por ejemplo, la función de algunas autoridades gubernativas expresamente relacionadas con el mundo local, se encuentra la de preparación de listas electorales a las elecciones locales como medio de acrecentar los votos del “corregimiento gubernativo” autonómico. No es extraño en el mundo local que los mismos o parecidos candidatos se presenten por una u otra formación política según la convocatoria electoral optando por una u otra sigla atendiendo a la autoridad política que regenta la comunidad autónoma, en la creencia que esa “comunidad” facilitará el acceso a las subvenciones o planes de obras para la entidad local correspondiente.

³⁰ A este respecto las reflexiones de PRESNO LINERA “Fatigas del parlamentarismo y algunas propuestas para revitalizarlo”, en PINELLI y PRESNO (2014) *Crisis de la representación y nuevas vías de participación política*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, pp. 69 y ss.

³¹ Baste releer los artículos 43, 44, 45, 47, 169 y 187 y concordantes de la LOREG.

³² Son de enorme interés las observaciones de RUBIO CARRACEDO (1990), “¿Democracia o representación? Poder y legitimidad en Rousseau”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pp. 203 y ss.

autoorganización asociativa, concretamente en lo relativo a la regulación del régimen disciplinario de los partidos políticos (art. 22 CE)”³³.

- 1.3. La cuestión se torna más compleja, si cabe, además, cuando el candidato electo que se “desliga” del partido o de la formación política correspondiente no tiene la condición de afiliado al mismo, de modo que es huera la potestad ancilar del partido político respecto a un “no afiliado”, y nulo efecto produce su expulsión declarada³⁴.
 - 1.3.1. Ha señalado algún pronunciamiento judicial que “el protagonismo electoral del partido político (art. 6 CE) hace que la relación representativa esté integrada por tres elementos: elector-partido-concejal, y subordina a este último directamente al partido, pese al claro mandato constitucional”.
 - 1.3.2. Y añade que la “actuación tráfuga viene presidida por la voluntad de desligarse de la disciplina del partido por el que se concurrió a las elecciones, ignorando así la voluntad de los electores que, por exteriorizarse a través de un sistema de listas cerradas, solo puede interpretarse en clave partidista. El transfuguismo conllevaría el efecto de falsear la representación política”³⁵.

³³ Como ha señalado la STS (CIVIL) 412/2020, de 7 de julio, en relación con la impugnación de la expulsión de dos procuradores de las Juntas Generales de Álava de la formación política Podemos.

³⁴ Son de interés las observaciones realizadas por la STS (Civil) 195/2020, de 25 de mayo (ROJ: STS 1235/2020 - ECLI:ES:TS:2020:1235) en relación con la expulsión de la formación Ganemos Santander, que desestima el recurso de casación contra la SAP 35/2019, de 29 de enero, de Cantabria, (rollo 728/2018). La SAP estimaba el recurso de apelación formalizado por el concejal expulsado y fallaba “I. Declarar nulo el acuerdo adoptado por la Coordinadora General del Partido Ganemos el 28 de marzo de 2016 expulsando al demandante del Partido Ganemos y del Grupo Municipal del Ayuntamiento de Santander Ganemos Santander Sí Puede; II. Declarar la falta de competencia objetiva del orden jurisdiccional civil para enjuiciar los actos y disposiciones municipales acordados como consecuencia del acuerdo que se anula, remitiendo al demandante a la jurisdicción contencioso administrativa”. El concejal expulsado no era afiliado de Ganemos, sino miembro del partido Santander Sí Puede.

³⁵ FJ Segundo de la STJ de Andalucía de 14 de diciembre de 2015 (ROJ: STSJ AND 14787/2015 - ECLI:ES:TSJAND:2015:14787); y en los mismos términos la STSJ de Valencia 90/2013, de 8 de febrero (ROJ: STSJ CV 3/2013 - ECLI:ES:TSJCV:2013:3) y la STSJ de Valencia 194/2014, de 11 de marzo (ROJ: STSJ CV 4316/2014 - ECLI:ES:TSJCV:2014:4316).

- 1.4. No es aventurado afirmar que ese “deber” como “afiliado” de un cargo electo, puede entrar, más allá de la construcción teórica de la representación política, en contradicción con un modelo político de representación fundado en la inexistencia del mandato imperativo. La doctrina constitucional ya había advertido que la adscripción política de los representantes de la voluntad popular está dotada de relevancia jurídica, no sólo política³⁶.
- 1.5. Ha señalado la jurisprudencia, al analizar el ejercicio de la potestad disciplinaria *interna corporis* de una formación política que la “prohibición de mandato imperativo” tiene su “contrapeso en el principio de lealtad de los cargos representativos a los partidos políticos en cuyas listas electorales resultaron elegidos”, cuya traducción jurídica se refleja en el artículo 8 de la Ley de Partidos Políticos³⁷.

1.5.1. Como recoge la jurisprudencia civil:

“El derecho de asociación del que es titular un partido político, en su faceta de derecho de autoorganización, no tiene un rango jerárquico o funcional inferior a los derechos fundamentales de sus afiliados y puede prevalecer sobre estos según las circunstancias concurrentes. Así, en el caso del conflicto entre el derecho de autoorganización del partido político y el derecho a la libertad de expresión de sus militantes, la STC 226/2016, de 22 de octubre, ha declarado: ‘Un partido político puede reaccionar utilizando la potestad disciplinaria de que dispone según sus estatutos y normas internas, de conformidad con el orden constitucional, frente a un ejercicio de la libertad de expresión de un afiliado que resulte gravemente lesivo para su imagen pública o para los lazos de cohesión interna que vertebran toda organización humana y de los que depende su viabilidad como asociación y, por tanto, la consecución de sus fines asociativos. Quienes ingresan en una asociación han de conocer que su pertenencia les impone una mínima exigencia de lealtad’”³⁸.

³⁶ Vide STC 32/1985.

³⁷ Vide STS (Civil) 412/2020, de 7 de julio (ROJ: STS 2166/2020 - ECLI:ES:TS: 2020:2166) sobre la impugnación de la expulsión de dos procuradores de las Juntas Generales de Álava de la formación Podemos. La causa de la imposición de una sanción disciplinaria de expulsión fue la de no atender las indicaciones sobre su voto –abstención– con motivo de la votación de los presupuestos del TH de Álava. La sanción de expulsión sería finalmente anulada sobre la base del principio de proporcionalidad.

³⁸ STS (Civil) 412/2020, de 7 de julio (ROJ: STS 2166/2020 - ECLI:ES:TS: 2020:2166).

- 1.6. El orden disciplinario interno descansa en el artículo 8 de la Ley de Partidos Políticos. Establece el deber de sus afiliados, incluidos aquellos que son titulares de cargos públicos representativos por haber sido elegidos en las listas electorales de una determinada formación, de “aceptar y cumplir los acuerdos válidamente adoptados por los órganos directivos del partido”.
- 1.6.1. Es en ese ámbito del control –legal y constitucional– de la vida interna y de la actividad de los partidos políticos, y singularmente en lo relativo al control de la potestad disciplinaria en el seno de una asociación de relevancia constitucional donde se pone de manifiesto, de manera acendrada dada la “adhesión ideológica” de los afiliados, la controversia sobre la aplicación en el ámbito de las relaciones de su membresía con la dirección de la formación política, o el ámbito de los derechos fundamentales (libertad de expresión, negativa de asociación, etc.) en el seno de la misma³⁹.
- 1.6.2. El control *interna corporis* de la actuación de los partidos políticos suscita, además, importantes problemas de naturaleza común a los de las asociaciones pero acendrados *natura rei*, como es, entre otros casos, la invocación de los derechos fundamentales en las relaciones internas y la disciplina interna, o la cuestión de las corrientes organizadas o familias en su seno, o en los supuestos de escisión, disolución de organizaciones internas o expulsión de militantes como recogió, entre otras la STC 56/1995, de 6 de marzo, en el caso de los conflictos internos con la organización guipuzcoana del EAJ-PNV⁴⁰.
- 1.7. Si no existe un mandato imperativo entre el elector y su representante, el mandato representativo constitucionalmente configurado se ve, cuando menos, alterado por el *indirizzo* o las instrucciones dadas por los órganos de decisión de cada partido a los afiliados que son cargos electos,

³⁹ Vide CATALÁ I BAS, (2020) “Una nueva forma de hacer política: dar la voz a la militancia. ¿Realidad o mera apariencia”, en *Revista de Derecho Político UNED*, n.º 109, septiembre-diciembre 2020, pp. 73-118.

⁴⁰ Sobre la misma, FERRER I RIBA y SALVADOR CODERCH, “Asociaciones, democracia y Drittwirkung”, en SALVADOR CODERCH (Coord.) *Asociaciones, derechos fundamentales y autonomía privada*, Editorial Civitas, Madrid (1997), pp. 74 y ss. Véase, por ejemplo, sobre la revisión judicial de la expulsión de dos afiliados al PSOE la STS, Civil sección 1 del 13 de junio de 1996 (ROJ: STS 3617/1996 - ECLI:ES:TS:1996:3617).

y con el recurso último de desplegar la potestad disciplinaria ancilar de los partidos políticos. Ordinariamente las consecuencias se desplegaban como recompensa —alguna oficina o sinecura *ad hominem* con cargo al presupuesto⁴¹— o como sanción: la exclusión de listas electorales, la no renovación del cargo, etc.

- 1.8. Empero con la introducción de los llamados Acuerdos contra el transfuguismo, la vocación de los partidos firmantes, de la mano de las reformas legislativas operadas sustancialmente en el ámbito del estatuto de los electos locales o de los electos parlamentarios autonómicos, ha sido que esas consecuencias se manifiesten en el propio ejercicio de su mandato representativo, de modo que se anticipe, en el ejercicio del parlamentario o del electo local, la sanción o las consecuencias jurídicas limitativas o restrictivas⁴².

⁴¹ Probablemente el concepto de sinecura incluya a lo que actualmente y de modo usual se denomina chiringuito, que cuenta con varias reglas básicas: a) adopta la forma de oficina o fundación o cargo institucional retribuido; b) se designa para el cargo a un “ex” político de otra formación como pago en diferido de su previa lealtad al partido que nombra —y correlativa deslealtad al que le había nombrado— y c) la crítica que se efectúa responde a la vieja expresión de la paremiología hispana, “quítate tú para ponerme yo”, es decir solo es chiringuito o sinecura cuando lo crean y nombran los “otros”. Responde en buena medida el perfil del designado a una acepción del la voz *patriota* y *patriotismo* que se recoge en el *Diccionario crítico-burlesco* de Bartolomé José GALLARDO, editado en Cádiz en 1811, y que fuere publicado en una cuidada edición por la Editorial Visor-La Balsa de la Medusa, en Madrid, 1994. Según GALLARDO, ha entenderse por “Patriotismo. Amor ardiente á los sueldos honores y mandos de la patria”, y por “Patriota.- El cosmopolita que sin moro, no cristiano, francés ni español es del que le paga. >Es sinónimo de Don Pedro Lomas y Mora, que fue corregidor de Madrid por Carlos IV, por Fernando VII, por Murat, por la Junta Central, por el tío Pepe, y quien sabe si lo volverá a ser quando váyamos allá”. Curiosamente en el Diccionario de GALLARDO ambas voces estaban en *connubium* con la voz cosmopolita. Más allá del uso inadecuado del concepto “cosmopolita”, acuñado por el clásico libro de Louis-Charles FOUGERET DE MONBRON, *Le cosmopolite, ou le citoyen du monde*, que fuere publicado en 1750, si bien empleo la edición de 2010 publicada en Londres por la Modern Humanities Research Association (MHRA Critical Text. Volume 22) a cargo de la edición de Édouard Langille, la sinecura coetánea y coterránea, es escasamente cosmopolita y bascula entre el supremacismo *ordo naturalis* y el aldeanismo pretencioso sin causa.

⁴² Algunos de los aspectos del régimen electoral fueron modificados, por causa del transfuguismo, por la LO 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, entre otros del artículo 197 (moción de censura) de la LOREG. Señalaba su Exposición de Motivos VII como “el tercero, alude a una anomalía que ha incidido negativamente en el sistema democrático y representativo y que se ha conocido como

- 1.9. Las “sanciones” en el mandato del cargo electo suponen una limitación o construcción del *ius in officium* del parlamentario o del cargo electo, que se pretende reducir a su “núcleo esencial” tanto en el orden representativo y de participación política como, principalmente, en el orden económico⁴³.

‘transfuguismo’. Probablemente con esta reforma no se podrá evitar que sigan existiendo ‘tráns-fugas’, pero sí que con su actuación modifiquen la voluntad popular y cambien gobiernos municipales. Todos los partidos han sufrido la práctica de personas electas en sus candidaturas que abandonan su grupo y modifican las mayorías de gobierno. De ahí que fuera una necesidad imperiosa encontrar una fórmula para que, desde el respeto a la doctrina del Tribunal Constitucional, esto no volviera a producirse. Se trata, en definitiva, de una medida de regeneración democrática que contribuirá a eliminar las tensiones políticas y sociales y que favorecerá de cara al futuro la estabilidad en la vida municipal”. La introducción de esos “mandatos imperativos” de los partidos fue advertida y criticada, en lo que este extremo interesa, por TORRES DEL MORAL (2011) “Réquiem por el mandato representativo”, *UNED Revista de Derecho político*, n.º 81, mayo-agosto 2011, pp. 11-60, dado una expresión de una tendencia de “demolición del mandato representativo y su avanzada sustitución por el mandato de partidos” (p. 57). Expresión de lo que advirtió el profesor TORRES DEL MORAL se encuentran los diversos pronunciamientos sobre la expedición de acta de concejal electo de un partido ilegalizado que fuera denegada por la Junta Electoral Central. Entre otros pronunciamientos STS de 7 de noviembre de 2011 (ROJ:STS 7006/2011- ECLI:ES:TS:2011:7906), en relación con un concejal electo en las listas del partido histórico EAE-ANV en el Ayuntamiento de Villabona.

⁴³ Así la STC 227/2004, de 29 de noviembre, establece: “En efecto, hemos dicho en sucesivas ocasiones que el derecho fundamental que garantiza el art. 23.2 CE, como el que reconoce el apartado 1 del mismo precepto constitucional, encarna el derecho de participación política en el sistema democrático consagrado por el art. 1 CE y es la forma esencial de ejercicio de la soberanía por el conjunto de los ciudadanos (SSTC 51/1984, de 25 de abril, FJ 2; 38/1999, de 22 de marzo; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3, de 11 de marzo, FJ 2; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3). Ese ejercicio se desenvuelve en los términos que establecen las leyes o, en su caso los reglamentos parlamentarios pues, como también hemos afirmado con reiteración, no en vano se trata de derechos fundamentales de configuración legal, debiendo respetarse la igualdad de todos en su ejercicio y evitar perturbarlo con obstáculos que puedan colocar a unos representantes en condiciones de inferioridad respecto de otros. La privación o perturbación al representante político de la práctica de su cargo menoscaba su derecho de participar en los asuntos públicos de los ciudadanos (STC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 3). Una vez creados, quedan integrados en el estatus propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, defender ante los órganos judiciales –y en último extremo ante este Tribunal– el *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren los titulares del cargo (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre; 181/1989, de 3 de noviembre; 36/1990, de 1 de marzo; 205/1990 de 13 de diciembre; 214/1990, de 20 de diciembre; 220/1991, de 25 de noviembre; 95/1994, 21 de marzo; 124/1995, de 18 de julio; 38/1999, de 22 de marzo; 203/2001, de 15 de octubre; 64/2002, de 11 de marzo y 177/2002, de 14 de octubre) (FJ 2)”.

- 1.10. Preexistentes en el derecho parlamentario las sanciones disciplinarias que los órganos de la Cámara (Presidencia y Mesa) podían imponer a los diputados apartados de la disciplina parlamentaria –a los que han sumarse las sanciones privadas de los grupos parlamentarios en relación con sus miembros– de algún modo ese instituto parlamentario se ha trasladado al ámbito del estatuto de los electos locales.
- 1.11. Como toda limitación, restricción o constricción del *ius in officium* del parlamentario, había advertido, entre otras, la STC 40/2003, de 27 de febrero, “en el deber de los órganos parlamentarios de motivar expresa, suficiente y adecuadamente la aplicación de las normas cuando pueda resultar de la misma una limitación al ejercicio de aquellos derechos y facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos (SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 7; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3; 227/2002, de 14 de octubre, FJ 5; y ATC 188/1999, de 10 de mayo, FJ 5)”.
- 1.12. Quedaba pendiente determinar qué sea el contenido de ese “núcleo esencial” del *ius in officium* de un diputado o de un concejal declarados tránsfugas. A la postre responder a unas clásicas preguntas: ¿qué puede hacer y qué no puede hacer? y ¿qué compensación puede o no puede percibir por el ejercicio de su cargo?
- 1.13. La determinación de ese “núcleo esencial” ha sido una labor casuística. Se han ido acotando sus límites externos –la “lesión relevante” del derecho fundamental del artículo 23 de la CE de 1978– de la mano de la doctrina y del caso de relevancia constitucional⁴⁴. Y en relación con los electos locales, los ecos de la doctrina y de los casos constitucionales se han visto amplificadas con diversos

⁴⁴ La STC 27/2000, de 31 de enero (Asunto Izquierda Unida-Mesa del Parlamento Vasco), lo reconoce como también se ha expuesto en la STC 38/1999, de 22 de marzo, con cita de las precedentes SSTC 36/1990, de 1 de marzo y 220/1991, de 25 de noviembre, “no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental. Sólo poseen relevancia constitucional a estos efectos los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son, indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o del control de la acción del Gobierno, siendo vulnerado el art. 23 CE si los propios órganos de las asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad entre representantes” (FJ 2).

pronunciamientos de la doctrina legal y de la jurisprudencia menor sobre el reformado artículo 73.3 de la LRBR de 1985⁴⁵.

2. La disciplina del grupo parlamentario: los reglamentos internos de los grupos parlamentarios

1. Inexistente la obligación del mandato del partido, la única regla de exigencia del parlamentario –que representa al conjunto del pueblo soberano– de ajustarse a las nuevas instrucciones –a esos *cahiers d'instructions*– es invocar retóricas razones morales –codificadas o no en texto de “buena conducta”– o de orden político para compeler al diputado que se ajuste a la disciplina partidaria⁴⁶.
2. La ineficacia de la obligación moral ha ido de la mano del desarrollo de toda una serie de reformas de los reglamentos de las cámaras autonómicas que han ido reduciendo al “núcleo de la función representativa” –por emplear esa imagen de la garantía institucional tan cara en la doctrina constitucional y legal de la mano de la recepción de las tesis “scmittianas”– del diputado llamado tráfugo.
3. En efecto, inexistentes los “mecanismos” directos de coerción de la voluntad “insumisa” del diputado y de la correlativa “debilidad del partido o formación política”, y más allá de las sanciones parlamentarias propias cuya imposición se atribuye a la Mesa de la Cámara correspondiente, ha florecido una autorregulación en el seno de los grupos parlamentarios mediante la aprobación de sus reglamentos internos, sobre cuya naturaleza político jurídica hay un interesante debate pendiente⁴⁷.

⁴⁵ Vide entre otras STC 116/2011, de 4 de julio; STC 20/2011, de 14 de marzo; SSTC 112 a 116/2011, de 4 de julio; STC 43/2011, de 11 de abril; STC 48/2011, de 13 de abril; SSTC 52 y 53/2011, de 28 de abril; SSTC 54 a 56/2011, de 3 de mayo; STC 70/2011, de 17 de mayo; SSTC 76 y 77/2011, de 27 de mayo; SSTC 81 a 87/2011, de 6 de junio; SSTC 90 a 95/2011, de 13 de julio y STC 122/2011, de 12 de julio, relativas al concejal del Ayuntamiento de Majadahonda denunciante de corrupción en el seno del PP, denuncia que le supuso, en represalia, una reducción clara y determinante de sus funciones edilicias.

⁴⁶ Son de enorme interés los apuntes de SÁNCHEZ MEDERO y CUEVAS LANCHARES (2017) “La disciplina partidista de los diputados: El sistema legal español y los estatutos de los partidos políticos”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 111, pp. 185-219.

⁴⁷ Distintas de las que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 99 y ss. del Reglamento del Congreso impone a los parlamentarios la Mesa del Congreso. A este respecto, puede

- 3.1. Los reglamentos internos de los grupos parlamentarios exigen, ordinariamente, un acto expreso de aceptación y consentimiento por parte del diputado electo. Acto propio del diputado cuya inobservancia es alegada en los expedientes disciplinarios tramitados en el seno de los partidos o formaciones políticas.
4. Esos reglamentos internos no solamente establecen normas de autoorganización del mismo sino que delimitan todo un poder doméstico disciplinario. Ofrece, no obstante, singularidades específicas, por su propia naturaleza de grupo no-grupo, el grupo mixto⁴⁸.
5. Los reglamentos ancilares del grupo parlamentario, entre otros rasgos comunes, incluyen los extremos siguientes: a) establecen un catálogo de ilícitos domésticos por infracción de la disciplina parlamentaria; b) crean de forma permanente o *ad hoc* órganos de control de la disciplina parlamentaria que adoptan diversas denominaciones (Comité de disciplina, etc.); c) un enteco procedimiento disciplinario; d) un breviarío de infracciones de mayor o menor gravedad, entre las que se encuentran la inasistencia a "reuniones o votaciones de las ponencias y comisiones de las que formen parte o del Pleno de la Cámara" o la emisión de voto contrario a la "orientación acordada por el grupo", o directamente por el "corregimiento gubernativo" de la formación política correspondiente; d) un catálogo de sanciones que van de la mera advertencia o a la imposición de sanciones económicas de *quantum* diverso atendiendo a la gravedad de la infracción del parlamentario; e) regulan el procedimiento por el que el grupo parlamentario pueda, "'excepcionalmente' acordar la libertad de voto por razones de conciencia, una vez oídas las razones del parlamentario o parlamentarios solicitantes"⁴⁹.

consultarse el trabajo de PAUNER CHULVI (2010) "El estatuto de los parlamentarios en un contexto multinivel: las relaciones entre parlamentarios, Grupos y partidos", en *Revista de Derecho Político*, UNED, n.º 78, mayo-diciembre 2010, pp. 230 y ss.

⁴⁸ A este respecto NAVARRO JIMÉNEZASENJO *El Grupo Parlamentario Mixto. Los Reglamentos del Grupo Mixto*, pp. 383 y ss. En ese sentido es cuando menos sorprendente, sin perjuicio de un estudio de mayor calado, la STC 38/2022, de 11 de marzo, por la que se estimaba el recurso de amparo interpuesto por la única diputada de la formación ultraderechista Vox en el Parlamento Vasco, en lo relativo, entre otras cosas en lo relativo a la denominación del "grupo mixto". La lectura del voto particular es en ese sentido "contundente".

⁴⁹ Las referencias corresponden al *Reglamento Interno del Grupo Parlamentario Socialista* de las Cortes Generales.

6. Empero dichos mecanismos disciplinarios parlamentarios no han resultado todo lo eficaces que debieran en orden a limitar o reducir los fenómenos englobados bajo el rubro “transfuguismo político” que, por la propia naturaleza del Gobierno local ha sido más frecuente en el “teatro de la representación local”.
7. Aun cuando fueron sonoros –y no suficientemente investigados– se extendieron a diversas comunidades autónomas. En algunos casos, como si de algún pasaje de CALVINO o de SCIACCIA se tratara, se acuñó la voz “tamayazo”, ese *brumario matritensis* para describir estos nuevos tipos de “golpes de estado menor”.
 - 7.1. En la sociedad del espectáculo, además, la prensa militante acude con presteza a calificar la actuación del diputado o del edil que trastoca su sintonía electoral correspondiente por “cambio de bandería”⁵⁰. No se ignoran en ese sentido los supuestos conocidos –vislumbrados o intuitos– de simonía electoral, de alquiler de partidos, u otras prácticas de “transfuguismo político retribuido” que pueden ser, con la dificultad probatoria cuasi diabólica en ocasiones, merecedoras de un reproche penal⁵¹.

3. El préstamo de parlamentarios como transfuguismo virtual y ejercicio de decisionismo político de la Mesa de la Cámara

1. Entre esos usos parlamentarios habituales desde la I legislatura, se encuentra el del “préstamo de parlamentarios” para la constitución de un grupo

⁵⁰ Vide STS de 30 de julio de 2014 (Sala de lo Civil) (ROJ: STS 3551/2014 - ECLI:ES:TS:2014:3551) por la que se resuelve en casación, la demanda de protección al honor en relación con el “tránsfuga de Pinto”.

⁵¹ Véanse en ese sentido los apuntes de TOMÁS MALLÉN, ob. cit. pp. 56 y 61-67. Sobre los ilícitos penales VIZUETA FERNÁNDEZ, Jorge (2004) “Tratamiento penal del transfuguismo político retribuido” *Revista de Derecho Penal y Criminología*, n.º 14, 2004, pp. 333-358. BENÍTEZ ORTÚZAR, (2020) “Capítulo Primero. Corrupción política. Concepto, contenido y límites”, en MORILLAS CUEVA (Dir.) *Respuestas jurídicas frente a la corrupción política*, Editorial Dykinson, Madrid. *Una aproximación interesante en Joaquín BOSCH, La patria en la cartera. Pasado y presente de la corrupción en España* (2022), pp. 271 y ss.

parlamentario. Esa práctica fue calificada por PRESNO LINERA como “transfuguismo virtual”⁵².

2. Las cuestiones resueltas por la jurisprudencia constitucional en relación con el préstamo de parlamentarios ponen de manifiesto que el carácter reglado de las funciones de las Mesas de las Cámaras, en lo relativo al control de los requisitos para su constitución, tiene sus notorias salvedades.
3. La lectura comparada de diversos acuerdos de la Mesa de la Cámara correspondiente, de modo casuístico, permite identificar que son hijos del “decisionismo político” en el ejercicio de sus funciones de calificación⁵³.

⁵² Según PRESNO LINERA (2004) “Prohibición del ‘préstamo de parlamentarios’. Introducción en los Reglamentos del Congreso (art. 23) y del Senado (art. 27) de una disposición similar a la siguiente: No podrán constituir Grupo Parlamentario propio Diputados (Senadores) que hubieran sido elegidos en candidaturas presentadas por formaciones políticas diferentes”. Apunta en Debates constitucionales, n.º 6, como: “A nuestro juicio, con el ‘préstamo de parlamentarios’ se produce una suerte de transfuguismo virtual en el que unos parlamentarios se encuadran provisionalmente en un Grupo distinto al que les correspondería por su filiación política y, sobre todo, por el compromiso asumido con los electores al formar parte de una determinada candidatura, pero al poco tiempo abandonan ese Grupo ‘antimadura’ para ingresar en el que es expresión lógica de su adscripción electoral, con lo que el aparente tránsito no alcanza a consumar esa condición. Se suplanta así la voluntad del electorado, de la que jurídica y políticamente deriva la representatividad, y se sustituye por la voluntad y los intereses coyunturales de las formaciones políticas, con lo que no sólo no se consigue la necesaria autonomía e identidad del sistema jurídico representativo, sino que éste deviene cautivo de las decisiones partidistas. En definitiva, como consecuencia de este tráfico mercantil de la representación se distorsiona la fórmula jurídica establecida para la expresión de la representatividad política y, en consecuencia, la propia realización de dicha representatividad. Por todo ello, y para evitar la repetición de estas prácticas, tendría que incluirse en los Reglamentos Parlamentarios una disposición que impidiese de manera taxativa que parlamentarios elegidos en las listas presentadas por una formación política puedan formar Grupo Parlamentario, aunque sea de manera transitoria, con representantes elegidos en las candidaturas presentadas por otra formación”. Y en ese mismo orden de cosas en “Fatigas del parlamentarismo y algunas propuestas para revitalizarlo”, en PINELLI y PRESNO (2014) *Crisis de la representación y nuevas vías de participación política*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, pp. 53 y ss.

⁵³ Vide sobre esas funciones, CIDONCHA MARTÍN La defensa jurídica del estatus parlamentario en el ejercicio de la función pública de control del gobierno”, en GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ y SALVADOR MARTÍNEZ (Eds.) (2021) “División de poderes en el Estado de partidos”, Marcial Pons, Madrid, pp. 252 y ss.

Y lo son ora se admitan ora se denieguen por entender que se trata de un “fraude de reglamento”⁵⁴, o de un “fraude de ley” como ha sido calificado por diversa doctrina académica⁵⁵.

⁵⁴ A este respecto la STC 76/2017, de 19 de junio, por la que se estimaba el recurso de amparo que fuere promovido por el Sr. Cleries i González y otros nueve senadores frente a los acuerdos de la Mesa del Senado de 1 y 4 de agosto de 2016 que denegaron la constitución del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado (CDC). La sentencia estima el amparo por entender que se había producido la lesión del *ius in officium* de los senadores recurrentes en los acuerdos impugnados que denegaron su petición para constituir el Grupo Parlamentario Catalán del Senado. La Mesa del Senado fundó su denegación en el artículo 27.2 del Reglamento del Senado, precepto que es de aplicación cuando el grupo ya estaba constituido e invocaba la existencia de un fraude de reglamento en la misma, porque iban a abandonarlo determinados senadores. Como recoge la sentencia “Los recurrentes sostienen que, al tiempo de formular su solicitud, cumplían todos los requisitos previstos en el Reglamento del Senado (en adelante RS) para constituirse en grupo parlamentario y que el artículo 27.2 RS, que es el precepto en el que la Mesa de la Cámara fundó su decisión para denegarla, sólo es de aplicación cuando el grupo ya ha haya sido constituido y, en el trascurso de la legislatura, pase a tener un número inferior a seis senadores. Asimismo, los actores destacan que existe un uso parlamentario al que se ha acogido la Mesa del Senado para permitir en otras ocasiones la constitución de grupos parlamentarios mediante la práctica del denominado ‘préstamo’ de senadores, lo que incluso ha llegado a hacer en la vigente legislatura con la constitución del Grupo Parlamentario de los Senadores del Partido Nacionalista Vasco, que precisó del ‘préstamo’ de cuatro senadores del Partido Popular para su formalización como grupo parlamentario”. Y añade la sentencia: “Así, sin perjuicio de que el citado informe jurídico de la Secretaría General del Senado carezca de efecto vinculante, resulta ilustrativo, toda vez que se constata en el mismo que esta práctica es habitual desde la II Legislatura y que ha sido utilizado con profusión en otros periodos legislativos como el que, de modo significativo, refleja el informe de referencia con mención a que en la VIII Legislatura se acordó dar por constituido el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria, integrado por diez senadores, de los cuales seis pertenecían al Partido Socialista y otro tanto aconteció en la IX Legislatura, en la que fue permitida la constitución del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos, con un total de diez miembros de los que seis habían concurrido a las elecciones por la candidatura del Partido Socialista. En todo caso, lo que resulta especialmente relevante, en relación con el presente caso, es que en la legislatura vigente se haya constituido en el Senado el Grupo Parlamentario Nacionalista Vasco con el ‘préstamo’ de cuatro senadores del Grupo Parlamentario Popular, lo que descarta que la actual Mesa del Senado haya decidido apartarse de los citados precedentes parlamentarios. En conclusión y a la vista de los presupuestos de hecho que concurren en el presente supuesto, este Tribunal aprecia que los recurrentes cumplían todos los requisitos reglamentarios para constituir grupo parlamentario, a lo que habría que añadir que el uso parlamentario del ‘préstamo’ de senadores, admitido por la mesa de la Cámara Alta en sucesivas legislaturas, de considerar irrelevante la pluralidad de procedencia electoral de los senadores ‘prestados’, la proporción numérica de los que tienen tal condición, o su pertenencia a una o a varias formaciones políticas permite afirmar que asiste la razón a los ahora demandantes de amparo”.

⁵⁵ Así lo califica GIMÉNEZ GLUCK, (2006) “Constitución y extinción de un grupo parlamentario en el Congreso de los Diputados (Especial referencia al caso de Coalición Canaria en la VIII Legislatura)”, en *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 29 (septiembre-diciembre), pp. 107-126.

II. DE TRÁNSFUGAS, TORNADIZOS, CARGUISTAS Y OTROS GÉNEROS

1. De tráfugas

1. La cuestión de los denominados tráfugas no es sino una consecuencia natural del Estado de partidos de su estructura interna oligárquica –pero de latón más que de hierro– según MICHELS.
 - 1.1. Se ve acentuada, además por un sistema electoral, en todos los sardineles representativos, de listas cerradas y bloqueadas sin mecanismos de corrección posibles. Provocan en ocasiones, la alteración o distorsión de la representación política como consecuencia de la existencia de dos mundos en un mismo mundo: el jurídico constitucional que proscribe el mandato imperativo del elector en relación con sus representantes y el “laberinto político” de la representación “ideológica” que invoca el mandato partidario⁵⁶.
 - 1.2. La voz *transfugium* –propia del ámbito castrense– ha dado paso a la de tráfuga⁵⁷. Abandonado ese campo semántico, el uso en el ámbito político se ha ido asentando con el moderno sentido que

⁵⁶ Sobre el uso de la imagen del “laberinto” en el mundo político, la incisiva introducción de Emilio BLANCO en “excurso” en la introducción *Del entretenimiento a la política: el Laberinto Político Manual de Alonso de Remón* a la obra indicada, editada en 2018 por Olañeta Editor, Palma, pp. 67 y ss.

⁵⁷ Recoge GUEYE Mariama (2013) “Délits et peines militaires à Rome sous la République: desertio et transfugium pendant les guerres civiles”, *Gerion* Vol. 31, n.º 31, pp. 223-224, que “car les crimes de desertio et de transfugium ne se situent pas au même niveau. En effet, si le desertor est la personne qui a quitté les rangs de son unité sans permission, le transfuge est, quant à lui, le soldat qui, animé par “l’espoir d’obtenir des avantages”, passe volontairement à l’ennemi. Cette définition de Postumius Festus sied parfaitement au transfuge des guerres civiles. En effet, en rejoignant le camp adverse, le transfuge ne quitte pas l’armée romaine, ce qui rend la trahison moins flagrante, mais change plutôt de commandant en chef afin d’obtenir plus de gratifications. En revanche, le déserteur n’est ni un réfractaire, ni un emansor. Quant au transfuge, il est non seulement un desertor mais également un proditor. En vérité, il commet un double délit: celui de désertion et celui de trahison. Le second crime génère automatiquement des circonstances aggravantes. Esa distinción está presente en *Le Corsaire: journal des spectacles, de la littérature, des arts, des moeurs et des modes. 1830-07*”, en su diccionario DÉSERTEUR TRANSFUGE. (Svn.) “Transfuge ajoute à l’idée de deserteur l’idée accessoire de passer au service des ennemis. Le premier n’est qu’infidèle le second est traître”.

empleamos en el período de la restauración. Y se han ido acotando y ordenando su tipología por la doctrina académica⁵⁸.

1.3. En nuestro vocabulario político la voz tráfuga acoge, entre sus acepciones, como advirtiera Jorge DE ESTEBAN, la que nos ocupa⁵⁹.

1.4. No tanto la huida o cambio o mutación ideológica⁶⁰ al modo de *La Veleta de Gastizar* de los Garat descrita por Pío BAROJA, sino

⁵⁸ Vide TOMÁS MALLÉN, *Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos*, (2002), CEC, Madrid, pp. 32 y ss. establece una ordenación y clasificación en el ámbito parlamentario, del transfuguismo inicial (originario, asociados, incorporados, incorporación al grupo mixto), y del transfuguismo sobrevenido por cambio de grupo parlamentario.

⁵⁹ DE ESTEBAN ALONSO, Jorge (1990) "El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional", *Revista de Estudios Políticos*, n.º 70, 1990, p. 7 "El paso de parlamentarios y municipios de un grupo político a otro distinto del que formaron parte en el momento de ser elegidos, se ha convertido en un fenómeno preocupante de nuestra vida democrática a consecuencia de los cambios que se operan en la relación de fuerzas inicial, la cual era el resultado auténtico de la voluntad de los votantes. El Diccionario de la Academia utiliza tres términos diferentes para definirlo: volver, cambiar o mudar casaca; chaquetear; y, por último, tráfuga, que es el que ha dado lugar a la palabra transfuguismo. Sin embargo, los dos primeros, que han sido siempre los más utilizados en nuestra historia, tienden a significar el cambio de una persona de un partido a su contrario, es decir, que parecen dar por supuesto la existencia de un sistema bipartidista en el que la única posibilidad es la de pasarse al enemigo en una relación de dos. Probablemente esta concepción se fraguó durante la época de la Restauración, en la que, como se sabe, estuvo vigente en España un falso sistema de dos partidos. En cambio, al definir el término de tráfuga, el Diccionario habla de una 'persona que pasa de un partido a otro', deduciéndose, por consiguiente, que pueda haber varios partidos. Y, en consecuencia, éste es el término más exacto para definir la actual situación española, en la que los tráfugas no suelen, salvo casos excepcionales, pasar de un partido a otro que se halle en el extremo opuesto del arco parlamentario. Como veremos en seguida, el transfuguismo no se suele dirigir hacia posiciones ideológicas extremadas y distantes del centro, sino hacia los partidos cercanos a éste, y que poseen el poder –o aspiran a tenerlo de inmediato–. Dicho con otras palabras: la esencia misma del transfuguismo en España se basa en el deseo, en ciertos políticos, de mejorar sus expectativas de futuro sin que, en la mayor parte de las ocasiones, intervengan auténticas motivaciones ideológica". Se hace eco SEIJAS VILLADANGOS, (2020) "Representación democrática, partidos políticos y tráfugas" *Teoría y realidad constitucional*, n.º 6, 2000, pp. 163-190.

⁶⁰ Según COROMINAS, *Breve Diccionario etimológico de la lengua castellana*, Editorial Gredos, 3ª Edición, 1973, Madrid, voz "huir". Si acudimos al *Diccionario de Uso del Español*, de María MOLINER, Editorial Gredos, 1998, entre las variadas acepciones de la voz se encuentran: "1.- Persona que pasa huyendo de un sitio a otro. 2.- Persona que 'abandona un partido o ideología y pasa a otro'=tráfuga. Cambiar o volver la casaca (o la

aquellos supuestos en los que el abandono voluntario o la expulsión por causa disciplinaria del cargo electo, no conlleva la renuncia a su acta de concejal, de diputado autonómico o nacional⁶¹.

- 1.5. Huye de la disciplina pero cual "logrero", resguarda su espalda, *ab scandendo*⁶². Deviene en "carguista"⁶³.

chaqueta), contrapasar, defección, deserción. Acomodaticio. Desertor". En ese sentido se emplea en el debate de las Cortes "Comenzaré, pues, rectificando lo que ayer manifesté el señor Suarez Inclán acerca del discurso que tuve el honor de pronunciar el día anterior. Dolióse S. S. de que no le hubiera yo tratado benévolamente, y en particular de que le hubiera querido presentar en contradicción en su conducta política, llevando su susceptibilidad hasta el punto de creer que yo le había presentado como un tráfuga político; y nada estuvo más lejos de mi ánimo que decir una palabra que pudiera atacar la consecuencia política de S. S. y ser desagradable á sus oídos. Yo no hice más que exponer su situación política, que calificué de imposible, porque habiendo sido S. S. uno de los sostenedores de la primera Administración revolucionaria en 1868, no era fácil que dejara de ponerse en contradicción al sostener lo que defendió en su discurso, que era cabalmente la condenación de la revolución de Setiembre y sus consecuencias." (*Vide Gaceta de Madrid* de 25 de octubre de 1872).

⁶¹ Vide Giovanni. SARTORI, (1998), *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*, Alianza Editorial, pp. 167 y ss.

⁶² Según el clásico *Tesoro de la Lengua castellana o española* de Sebastián DE COVARRUBIAS HOROZCO, RAE (2006), la voz escaño: "cierto género de banco ancho con espaldar, *ab scandendo*, de donde se dijo escabelo el banco pequeño". En esa línea el diccionario de COROMINAS acoge "banco de madera con respaldo". Del latín *Scamnium* "escambel" "escaño". Y en el diccionario de uso de María MOLINER se recogen dos acepciones: "1.- Banco con respaldo. Asiento de cada diputado en el congreso. Por extensión puesto de parlamentario. 2.- Angarillas usadas en las salas de disección para transportar los cadáveres".

⁶³ Escribe Xabier ARZALLUS en su prólogo *Perillanes y ambiciosos* al libro de Iñaki ANASAGASTI y Josu ERKOREKA, *Dos familias vascas: Areilza-Aznar*, que publicara la editorial FOCA de la mano de Javier ORTIZ, tras unas pinceladas sobre la obra de Jacqueline DE ROMILLY, *Ambiciones o los peligros de la ambición*, y trasladando los personajes al Bilbao a caballo entre en XIX y el XX, "cuentan que en una tertulia de señoritos cínicos y ambiciosos, bilbaínos por supuesto, que lo mismo hablaban de literatura, de negocios o de política que iban, bien perfumados de brandy o de scotch a orinar a los pies de la estatua del Sagrado Corazón, por entonces recientemente erigida, uno de los contertulios preguntó a otro, de lo más cínicos por cierto, cuál era su ideario político. El interpelado, que era nada menos que José Félix de Lequerica respondió: 'Yo soy carguista'. La respuesta suscitó la reacción airada del interpe-lante: '¿Cómo puedes decir tú que eres carlista?' A lo que Lequerica precisó '¿Quién ha dicho carlista? Yo soy carguista, de cargo'".

2. El transfuguismo como baldón en el orden civil

1. No es extraño en el lenguaje tabernario –acendrado con nuevos personajes en el “teatro del mundo”– que puebla la política del Reino. Este género de epítetos, comparten campos semánticos y usos comunes, que se asocian –sean o no una mera y frecuente “paparrucha periodística”– con la genérica voz de corrupción⁶⁴. Esas voces que se han ido alejando: traidor, tránsfuga como lo fuere, en otro concepto político-religioso no secularizado, tornadizo o desertor⁶⁵.
2. Y en el orden civil la correspondiente invocación del honor mancillado –que sabido es patrimonio del alma pero se patrimonializa en la Corte–⁶⁶.

⁶⁴ Vide STS (Civil) 422/20214, de 30 de julio (asunto tránsfuga de Pinto), en el que la nombradía, reputación personal y el honor de los concejales demandantes decae, por su propia condición de electos locales, ante la “libertad de expresión” de un conocido y militante periódico, y que se encuadra en una moción de censura para desplazar a un alcalde más afín al periódico “denunciante”.

⁶⁵ Un repaso a la obra de Félix José REINOSO, en su *Examen de los delitos de infidelidad a la patria*, que publicara en 1816 en Francia, que ha sido reeditado en el año 2009 por la editorial Alfar de Sevilla, con una extensa introducción de la mano de Manuel MORENO ALONSO, nos permite recrear la tradición en el uso de esos “conceptos político-teológicos” secularizados.

⁶⁶ ATS, 27 de abril de 2017 (Ponente Martínez Arrieta) “el derecho fundamental a ponderar en este caso en colisión con el derecho al honor es el derecho a la libertad de expresión, es importante advertir que la imputación que hace la querellante al querellado sobre ser tránsfuga y la valoración jurídica que de tal expresión se debe hacer así como en el contexto en que se emite, circunstancias recogidas en la querella, no puede considerarse incurso en el delito de injurias. La disputa se mueve, en los plenos del Ayuntamiento seguidos de las correspondientes ruedas de prensa, en un marco en el que el ejercicio de las libertades de expresión e información están en conexión con asuntos que son de interés general por las materias a que se refieren y por las personas que en ellos intervienen y contribuyen, en consecuencia, a la formación de la opinión pública, alcanzando entonces su máximo nivel de eficacia justificadora frente al derecho al honor, el cual se debilita, proporcionalmente, como límite externo de las libertades de expresión e información, en cuanto sus titulares son personas públicas, ejercen funciones públicas o resultan implicadas en asuntos de relevancia pública, obligadas por ello a soportar un cierto riesgo de que sus derechos subjetivos de la personalidad resulten afectados por opiniones o informaciones de interés general. Pues así lo requiere el pluralismo político para no correr el riesgo de hacer del Derecho penal un factor de disuasión del ejercicio de la libertad de expresión, lo que, sin duda, resulta indeseable”.

3. El transfuguismo en el orden penal: palabras vedadas o corrupción

1. En el orden penal se ha sostenido que tales calificativos, en cuanto que aparecen asociados con la omnicompreensiva voz corrupción podrían ser constitutivas de un delito de injurias o de calumnias⁶⁷.
2. En otros casos la actuación del tráfuga est directa o indirectamente relacionada con algún pago o promesa de pago de coima tanto en metálico como en especie, en el acto o en "diferido", directo o vicario⁶⁸.
3. La cuestión no es nueva en nuestra enteca tradición constitucional⁶⁹. Si repasamos la colección de jurisprudencia nos encontramos, entre otras la STS,

⁶⁷ Como señala como muestra, en el orden penal el AAP, Penal sección 5, de 17 de julio de 2020 (ROJ: AAP V 1846/2020 - ECLI:ES:APV: 2020:1846A), cuando señala que "Del examen de lo actuado se constata que, desde hace tiempo, existen claras desavenencias y discrepancias entre querellante y querellado, desavenencias que se han concretado tanto en el ámbito personal como en el desarrollo de la actividad política en el seno del Ayuntamiento de Bétera. Al parecer uno de los asuntos por los que se desata la polémica es el relativo a la atribución de uso de un despacho y de un ordenador. En este sentido, se evidencian discrepancias en cuanto a la interpretación del reglamento de funcionamiento operante en el Ayuntamiento, habiéndose resuelto en sentido desestimatorio en fecha 28 de junio de 2018, sobre la propuesta realizada por el hoy querellante relativa a la creación y regulación de un Grupo Mixto por parte de concejales no adscritos. En cuanto al tono en el que se han ido desarrollando estas discrepancias, se constata que han existido excesos por ambas partes, se han aportado fotocopias de página web, en los cuales figuran expresiones desafortunadas. No puede por menos que compartirse el criterio expresado por la Juez Instructora y las argumentaciones detalladas y exhaustivas del Auto recurrido, en el que resuelve sobre la impugnación del Sobreseimiento Provisional, descartando tanto la consideración de los hechos imputados, como constitutivos de delito de calumnias del artículo 205, como constitutivos del delito de injurias. A tales efectos se da por reproducida la fundamentación jurídica de la doctrina del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional reseñadas en el Auto de fecha 4 de octubre de 2020. Las expresiones proferidas en el pleno municipal han de valorarse como expresión de una valoración de carácter genérico con relación al comportamiento político del querellante en el curso del desarrollo de su trayectoria política. Trayectoria política no exenta de incidencias y desacuerdos con integrantes de otras representaciones políticas en el seno del Ayuntamiento. No cabe pues, derivar a la vía penal, el control en su totalidad, de la adecuación de los parámetros en los que se desarrolla la actuación de los políticos en las sesiones públicas en las que intervienen, a las normas de convivencia política y social. Es por todo ello, por lo que debe ser desestimado el recurso".

⁶⁸ Vide VIZUETA FERNÁNDEZ, Jorge (2004) "Tratamiento penal del transfuguismo político retribuido" *Revista de Derecho Penal y Criminología*, n. 14, 2004, pp. 333-358.

⁶⁹ Y en relación con una hoja en período electoral redactada por el querellado y en relación con un tránsfuga del partido conservador, señala la STS, Penal sección 1 del 22 de enero de 1921

(Penal) de 16 de mayo de 1935 (ROJ: STS 2091/1935-ECLI:ES:TS:1935:2091)⁷⁰. Resuelve un recurso de casación contra la Sentencia de instancia de 20 de junio de 1934 que había condenado al autor de determinadas expresiones por un delito de injurias graves por escrito y con publicidad, previsto y castigado en los artículos 451 y 452, números segundo, tercero y cuarto, párrafo

(ROJ: STS 991/1921 - ECLI:ES:TS:1921:991), “considerando que la hoja impresa origen de la querella y repartida en no sólo encierra en su conjunto un sentido de marcado menosprecio para el querellante D. ..., sino que contiene apreciaciones y conceptos, primero, sin referirlos a persona determinada, y luego, concretándolos a él, que de modo preciso atacan a su prestigio, le imputan faltas de moralidad perjudiciales a su fama y afrentosas para su reputación e integrantes del delito de injurias graves por escrito y con publicidad, como lo patentizan los párrafos siguientes entresacados del total contexto: que le propone con ello el que los vecinos de ... conozcan de una vez las maquiavélicas combinaciones y arrancar las caretas de quienes pasaron por sanos protectores del pueblo, de los canallas y traidores que tan sólo y siempre se ocuparon de apropiárselo correspondiente al Municipios, conceptos que se relacionan y que singulariza al consignar más adelante el querellado que obra desligado de cualquiera combinación (alude a la política) con el llamado ..., con quien nada quiere ‘por no tener pensamiento de robar el presupuesto municipal de que si para algún triunfo electoral le ofreciera cooperación toda esa comparsa la rechazaría, porque el ir ligado con tal clase de gente sería igual que asociarse con la cuadrilla de bandoleros más caracterizada que haya podido existir en Andalucía; siendo el... la terminación de esa trama desmoralizadora de la Hacienda municipal del pueblo, constantemente urdida con el solo objeto del lucro personal, único ideal que siempre tuvieron’ Considerando que, contra lo afirmado en la sentencia recurrida, no cabe estimar en el caso de autos la existencia de motivos que anulen la virtualidad injuriosa de la hoja impresa ni su naturaleza delictiva, porque ni puede conceptuarse como réplica el artículo periodístico titulado ‘...’ del periódico ‘...’, transcrito también en dicha sentencia, puesto que lo desmiente el procesado al decir en el comienzo de su hoja, que la pública, ‘no sólo para contestar a lo que él mismo llama ciertas versiones e insultos, sin darles calificación punible, sino para que ... conozca, etc.’, ni tampoco es de admitir que constituye el hecho una contienda política e irreflexiva por ello, toda vez que no lo determinó una discusión acalorada de palabra ni versa sobre principios, doctrinas o censuras de aquel orden, y sí, por el contrario, el presentar al querellante ante el pueblo, difamado con graves conceptos injuriosos, lo que nunca autorizan las controversias y luchas políticas: Considerando que siendo por ello procedente el recurso interpuesto por el querellante y sostenido también por el señor Fiscal en el acto de la vista, y admisibles los fundamentos que se invocan en su apoyo contra la sentencia recurrida”.

⁷⁰ Son de enorme interés porque se van dictando desde el último tercio del siglo XIX y primera mitad del siglo XX las siguientes: 1) la STS (Penal) del 12 de diciembre de 1933 (ROJ: STS 1152/1933 - ECLI:ES:TS:1933:1152) sobre la debilidad del tráfuga espiritual y ugetista de Vasconia; 2) la STS, (Penal) del 22 de enero de 1921 (ROJ: STS 991/1921 - ECLI:ES:TS:1921:991) sobre el tráfuga del Partido Conservador; 3) la STS, (Penal) del 4 de junio de 1913 (ROJ: STS 904/1913 - ECLI:ES:TS:1913:904) en relación con el reverendo mosén Pere, “además de tráfuga

primero del 453 del Código Penal vigente a la sazón. Señalaban los antecedentes de hecho de la sentencia que:

“Resultando que con fecha 2 de agosto del año próximo pasado de 1932, el procesado ..., publicó y repartió profusamente en el pueblo de ... una hoja impresa, que se imprimió en la imprenta del vecino de dicho pueblo ..., cuya hoja apareció firmada con el pseudónimo de ‘...’, pero de la que se ha reconocido autor el procesado, cuya firma aparece en el original, que ha presentado el impresor y que obra al folio 14 del sumario. En dicha hoja el procesado, con el propósito de deshonorar y desacreditar personal y profesionalmente a ..., cuya profesión es la de médico, y que desempeñaba a la sazón el cargo de

fuga de todas las religiones y hombre de manga ancha para todo principio de moral en todos sus diversos aspectos, ha sido un tonto de remate toda su vida. Lo ha demostrado cumplidamente llevando al principio á El Diluvio, que tiene en él su verdugo. En esto me alcanza alguna culpa, puesto que yo le elegí para tal “cargo conforme se demostrará en el artículo siguiente”; 4) la Final del formulario STS, (Penal) del 28 de febrero de 1911 (ROJ: STS 774/1911 - ECLI:ES:TS:1911:774) en relación con el alcalde y concejal tráfuga, de suerte que señala el Fundamento de la misma que “Considerando que la libre emisión del pensamiento que garantiza el Código fundamental de la Monarquía, y el derecho a criticar los actos públicos de los funcionarios y de los particulares, están limitados por el respeto á las leyes y á la personalidad ajena, que en el caso actual se ha traspasado por el recurrente al escribir y publicar con fecha ... de ... de ..., en el periódico ..., de ..., la carta abierta á los ... y ... de ... Considerando que al decir en ella de los querellantes, que aunque se estaba acostumbrado á las mismas delaciones y pequeñeces á que habían descendido, nunca se podía suponer que llegaran á tanto en sus innobles propósitos, que habían vuelto á surgir en el Concejo, merced á la traición y al soborno; que prevaleciendo de la difícil situación de un sujeto, lo hicieron Alcalde, traicionando de este modo á sus amigos políticos; que la legalidad, moralidad y administración en sus labios eran un sarcasmo, y otras consignadas en el repetido documento, por ser innecesarias para la defensa de la gestión administrativa de los elementos políticos que le eran afines, revelan por modo indudable la intención dolosa con que procedió el recurrente al escribirlas, y esto sentado, es evidente que constituyen el delito de injurias graves penado con acierto por la Audiencia, porque con dichas frases y conceptos se les perjudicó considerablemente en su reputación y fama; siendo, en su virtud, improcedentes los motivos 1º, 3º y 4º del recurso: Considerando que las imputaciones hechas especialmente á D. ... y á D. ..., aunque gravemente injuriosas, no constituyen delitos distintos del que anteriormente queda hecho mérito, porque esas ofensas así como las inferidas al grupo de los querellantes, del que aquéllos forman parte, vertidas en un mismo escrito, forman un todo que no es lícito descomponer para penar separadamente los distintos elementos de que se componen, ya que uno mismo el pensamiento de su autor, y, por tanto, al estimar la Audiencia que el procesado ha cometido tres delitos de injurias en vez de uno, ha incurrido en los errores en que se funda el segundo de los motivos”; 5) La STS (Penal) de 16 de noviembre de 1897 (ROJ: STS 1198/1897 - ECLI:ES:TS:1897:1198) en relación con el alcalde “morillero tráfuga político y además apóstata”.

Presidente del Partido Republicano Conservador de ..., vierte y lanza contra éste varios conceptos injuriosos gravemente, y entre ellos los siguientes 'Que el festivo e impresionante Cachas está incapacitado de discutir por la obtusidad de su cerebro'. Más adelante le imputa 'Un rebajamiento político y moral que sólo lo hacen los políticos despreciables'. Después, en la misma hoja, le llama 'Matasanos, que no manda ni en su casa, donde está de morillero'.

En otro pasaje del impreso, refiriéndose también al Sr. ... se dice: 'Estos transfugas políticos, frescos y desaprensivos, altivos y poderosos con el humilde, y rastreros como un foxterrier con el poderoso, que no les da cuidado lamer la mano al que antes les ha pegado, no diría ese Cachas esas baladronadas, impropias de uno que, por desgracia y... para los demás, pertenece a la clase médica'. Más adelante, todavía en la misma hoja, se vierten por el procesado nuevas injurias, diciendo '¿Qué sabe ese Cachas de política, pues lo mismo que de Medicina, pertenece al Partido Republicano Conservador porque sí, con el sólo objeto de ver si puede hacer daño y ampliar sus estudios de esbirro? Ideas nobles, sanas, de redención, aunque éstas sean de la clase conservadora. No se molesten ustedes, que esto es pedir peras al olmo'. Y antes de terminar la hoja tan repetida, se dice en ella 'Pues ningún jabalí está acostumbrado a pronunciar esas frases tan groseras de las que Cachas tiene la exclusiva'. La hoja impresa tan repetida, de la cual se ha reconocido autor el procesado, como dejamos dicho, fué profusamente repartida en el pueblo de ... en los primeros días de agosto último, con el indudable propósito del procesado de divulgar, lanzándolas a la publicidad, las injurias que tal hoja contiene, en deshonra, descrédito y menosprecio de ...".

4. La argumentación del contexto en la "crítica" política aparece en la motivación estimatoria del recurso:

"Considerando que las expresiones contenidas en la hoja impresa escrita por el procesado, y que recoge en su primer Resultando la sentencia objeto del presente recurso, son evidentemente injuriosas, por cuanto tienden a producir de modo notorio el descrédito de ..., a quien el recurrente hace objeto de público menosprecio, como se desprende de los calificativos de 'obtusos de cerebro', 'matasanos', 'que no manda ni en su casa, donde está de morillero', 'transfuga político'. fresco y desaprensivo, altivo y poderoso con los humildes y rastrero como un foxterrier con el poderoso; de las imputaciones de padecer un rebajamiento moral que sólo lo hacen los políticos despreciables"; y de los conceptos insidiosos referentes a su ignorancia de la Medicina, pese a su título de Licenciado en dicha Facultad.

Considerando que aun en el supuesto de que las frases apuntadas hubieran sido vertidas en una polémica de carácter político, como sostiene el recurrente

con cierta gratuidad, ya que dicho supuesto no ha sido recogido por la Audiencia sentenciadora, ello no eludiría la calificación jurídica apuntada en el anterior Considerando, pues ninguna polémica autoriza, por vivo que sea su tono, para responder al adversario con frases tan notoriamente injuriosas como las escritas por el procesado, y mucho menos en el caso presente, en que no consta que por parte del ofendido se empleara análogo tono de desconsideración y violencia. Considerando que de las frases y conceptos vertidos por el procesado, ni se deduce la imputación de un delito de los que no dan lugar a procedimiento de oficio, ni la de un vicio o falta de moralidad, cuyas consecuencias puedan perjudicar considerablemente al agraviado, y como dichos conceptos y frases no tienen carácter verdaderamente afrentoso, ni atendido el estado, dignidad y circunstancias del ofendido y del ofensor pueden constituir injurias graves, debe estimarse erróneamente interpretado el art. 452 del Código Penal, que la Audiencia sentenciadora aplicó en la resolución objeto del presente recurso, porque el delito de injurias es eminentemente circunstancial, y para estimar la gravedad o levedad de las mismas (concepto jurídico consignado, sin duda, por error entre los hechos declarados por la sentencia, pero que no por eso pue de obligar a esta Sala), no puede atenderse solamente al grado de molestia que las manifestaciones verbales hayan podido producir al ofendido, sino el desmerecimiento de su fama, crédito e interés haya podido sufrir en el concepto público, es decir, la trascendencia de las maliciosas imputaciones en relación con la honra, el crédito o el buen nombre de a persona ofendida; y como en el caso presente, si bien las frases atribuidas al procesado son claramente ofensivas y productoras de grave molestia personal para el querellante, no puede afirmarse que hicieran, padecer en lo más mínimo ni su buen nombre ni su buena fama, porque claramente se advierte que se refieren a actuaciones ajenas a su actividad profesional y a cuestiones políticas que, por la misma pasión que encienden, no permiten tomar con absoluto rigor la veracidad de las imputaciones ni la firmeza de los conceptos, y es, por tanto, indudable qué el querellante ofendido, cualquiera que sea el grado de la molestia personal que experimentara por las frases de dudoso gusto que escribió el procesado, no ha podido sufrir menoscabo en su crédito, fama y reputación, sin tampoco experimentar desmerecimiento en el concepto público: Considerando que, por las razones expuestas, procede rechazar el primer motivo de casación alegado por el recurrente, aceptar el segundo motivo de su recurso y casar, en su consecuencia, la resolución recurrida⁷¹.

⁷¹ O encuadradas en la "efervescencia electoral" en el caso de la STS, Penal sección 1 del 18 de diciembre de 1926 (ROJ: STS 685/1926 - ECLI:ES:TS:1926:685). Es común que el "personaje público" incluido el diputado o cargo electo, tienen una menor protección de su

4. El transfuga como guardián de las esencias de un partido desviado

1. La tensión está presente. En un citado artículo publicado en la edición del 6 de octubre de 1993 en el madrileño periódico *El País* advertía el profesor RUBIO LLORENTE que “Los transfugas no son tan malos” y exponía, en medio de un auto de fe propio de la tradición de malsines del casticismo hispano, las contradicciones derivadas de la relación agónica entre la conciencia del parlamentario y la disciplina de partido. Algún eco se ha producido en la doctrina cuando, en una acerada y atinada crítica a la “oligarquía partidaria” se ha elevado algún “elogio moderado” del transfuga⁷².
2. Empero nos encontramos en los últimos tiempos con un nuevo tipo de parlamentario. Designado por la *nomenklatura* de su formación, en “tiempo de mudanza”, se entiende poseído por la misión sacral de guardar las “esencias del mandato ideológico” del partido político.
3. Se atribuye a sí mismo, un vínculo especial y directo con el cuerpo electoral, que sublima su condición de *apparatchik*, y que le permite escuchar, sin un aparato vicario, la voz de “su” electorado. Suele invocar la cláusula de su recta conciencia y deber político, a modo del guardián de la ética de la convicción, con la que dibuja su imagen pública⁷³.
4. Se erigen cual “éforos de la ortodoxia” reprendiendo a la “dirección” parlamentaria o a la de la formación política, entendiendo que es aquella la que “transfuga” en una “zizagueante ortodoxia” de los postulados esenciales del partido o del “contrato programático” con el cuerpo electoral.
5. En algún caso, además, evoca aquel pasaje de *Las asambleístas* de Aristófanes, desarrollado en el escenario de la República de Praxágoras, en el que se contrapone, en el ágora parlamentaria, el “hombre libre” y el “régimen democrático”⁷⁴.

intimidad. En relación con el derecho a la propia imagen, PASCUAL MEDRANO, *El derecho fundamental a la propia imagen*, (2003) Aranzadi, Cizur Menor, pp. 127 y ss.

⁷² Vide TORRES MURO, Ignacio (2016) “El transfuguismo político. Un elogio (moderado) del transfuga”, en *Revista de Estudios Jurídicos*, n.º 16/2016 (segunda época) Universidad de Jaén.

⁷³ Responde a las observaciones de Beatriz TOMÁS MALLÉN, ob. cit. pp. 57 y 58 sobre el “cambio de orientación ideológica del partido”.

⁷⁴ A este respecto, CANFORA, Luciano (2019), *La crisis de la Utopía. Aristófanes contra Platón*, FCE, Capítulo XXIV “¡Soy un hombre libre! ¡No! Estamos en una democracia”, pp. 201 y ss.

6. Finalmente el diputado adscrito y/o el diputado independiente –entendiendo por tal quien no está afiliado a una formación o coalición política– son expresiones lógicas –patológicas o fisiológicas– de ese oculto mandato imperativo partidario que sortea su proscripción constitucional, y que distorsiona la “lógica emanación de los partidos” (STC 36/1990)⁷⁵. Y en el ámbito que nos ocupa, su condición de no adscrito o no afilado permite inaplicar su pase a concejal no adscrito a petición del “sujeto político”⁷⁶.

PARTE III. AVISO DE NAVEGANTES. ASTROLABIOS Y DERROTERO DE LA NAVEGACIÓN DE CABOTAJE

I. LA DETERMINACIÓN DE LOS TRÁNSFUGAS EN EL ASTRO PARLAMENTARIO

1. Instrumentos

1. El astrolabio según el *Diccionario* de la RAE es un instrumento astronómico usado antiguamente para determinar la posición de los astros, de enorme utilidad en la navegación de cabotaje⁷⁷. Por derrotero, entre otras acepciones, se entiende la línea señalada en la “carta de marear” para el gobierno de los pilotos en los viajes. O la dirección que se da por escrito para un viaje de mar, y llámase “cuarto de derrota” el camarote donde se encuentran las cartas náuticas.
2. El decisionismo político ha intentado retomar una cierta navegación de cabotaje para atemperar las consecuencias del transfuguismo político.

⁷⁵ Sobre el diputado independiente, TOMÁS Y VALIENTE, “Diputados independientes”, en *A orillas del Estado*, Editorial Taurus, Madrid (1996), pp. 63 y ss. TOMÁS MALLÉN, ob. cit. pp. 37 y ss.

⁷⁶ Vide la STSJ Galicia, de 24 de octubre de 2018 - RQJ: STSJ GAL 4818/2018 en relación con la expulsión de dos concejales del grupo *Somos Fene*, que recoge la doctrina constitucional en este supuesto de una vinculación distinta del grupo municipal y el partido político correspondiente.

⁷⁷ Según el COVARRUBIAS “instrumento matemático para el movimiento del cielo y los astros”. A tenor del COROMINAS, tomar la altura de los astros. Con arreglo al MARÍA MOLINER, “Aparato antiguo consistente en un disco con una regla diametral y una alidada, empleado para medir la altura de los astros y deducir la hora y latitud”.

- Dado que el puerto del mandato imperativo está cerrado, se ha de acudir a la forma tradicional de navegación bordeando y mirando la costa.
3. Esa costa que, alegóricamente, va dibujando los entrantes y salientes, como si de la cartografía del *ius in officium* del diputado se tratase.
 4. Los derroteros legislativos empezaron en un “cuarto de derrota” cuando diversos partidos políticos acordaron en 1998 el llamado Pacto o Acuerdo contra el transfuguismo. Inicialmente pensado para el ámbito local mediante la reforma de la LRBRL y de la LOREG y en el ámbito parlamentario autonómico mediante la incorporación en las modificaciones de los Reglamentos de las cámaras autonómicas, en la figura del “diputado no adscrito”, por causa originaria o sobrevenida.
 5. Súmese a ello la creciente “estatalización” y “cartelización” de los partidos políticos que entran en la liza electoral que van de la mano de los supuestos de patronazgo y clientelismo, no solo característica de esa constitucional material de la Restauración⁷⁸.
 6. Lógica de esa emanación de los partidos –y al cártel de los mismos que pretende proteger mediante diversas barreras frente al acceso de nuevos competidores erigidas fundamentalmente en materia de financiación y mediante el sistema electoral– se encuentra la progresiva respuesta que los partidos políticos han ido adoptando para exigir una mayor lealtad cuasi feudal.
 7. Si la lógica de las cosas ha establecido que la actuación en el seno de las Cámaras autonómicas o de las corporaciones locales ha de realizarse mediante grupos políticos, y se integra en el estatuto del electo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73 de la LRBRL y 23 del ROG la pertenencia a un grupo parlamentario o político para desarrollar la actividad representativa, las cuestiones meramente instrumentales –medios materiales, derechos económicos– están ineludiblemente vinculadas con ellos y no con los electos individualmente considerados, con el límite, casuístico, de la afección al *ius in officium*.
 8. ¿Como sortear, por tanto, la proscripción del mandato imperativo y cohonestarla con el hecho de que constitucional y materialmente cada diputado o

⁷⁸ Sobre la histórica, entre otras, la obra de VARELA ORTEGA, *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*, (2001) Marcial Pons, Madrid, singularmente sobre el “cacicazgo” y los “tiranos chicos”, pp. 409 y ss.

senador representa al “conjunto” del cuerpo electoral pero en la constitución material ese parlamentario está sujeto a las instrucciones de la organización o formación política en cuyas listas compitió en el proceso electoral?

9. ¿Cómo compaginar la proscripción de ese mandato imperativo de los electores con las reformas legislativas realizadas tanto en el ámbito local cuanto en los Reglamentos parlamentarios autonómicos, bajo el impulso de una suerte de “convención constitucional” que es el llamado Acuerdo sobre el transfuguismo de 7 de julio de 1998 con la finalidad de introducir elementos que definan el *ius in officium* del parlamentario?

2. Derroteros del Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales de 7 de julio de 1998

1. El *aviso de y a los navegantes* llegó de la mano del llamado Pacto contra el Transfuguismo⁷⁹.
2. El proemio del Acuerdo sobre el transfuguismo de 7 de julio de 1998, renovado en el año 2000, con la mirada puesta, inicialmente, en el “gobierno local”, así lo confiesa expresamente:

“Siendo los partidos el ‘instrumento fundamental para la participación política’, su función principal en los procesos electorales es la de proporcionar candidaturas. Sin embargo, la relación asociativa entre partidos y candidatos, así como el sometimiento de éstos a la disciplina partidaria, son cuestiones en las que el ordenamiento jurídico ha visto limitada su entrada. Aun reconociéndose en la práctica de nuestro sistema político una especie de mandato imperativo de los partidos políticos sobre sus parlamentarios o concejales, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha fundamentado la doctrina de la representación política en el derecho de los ciudadanos a que sus representantes no puedan ser cesados por una voluntad distinta de la del propio electorado”.

3. El Acuerdo ha sufrido diversas modificaciones y adiciones. Se han sumado tres acuerdos complementarios en forma de adendas: a) Acuerdo de 26

⁷⁹ El Acuerdo se firmó el día 7 de julio de 1998 por los siguientes agentes: Partido Popular, Partido Socialista Obrero Español, Izquierda Unida, Convergencia Democrática de Cataluña y Unió Democràtica de Catalunya, Partido Nacionalista Vasco-Eusko Alderdi Jeltzalea, Coalición Canaria, Iniciativa per Catalunya, Bloque Nacionalista Galego, Esquerra Republicana de Catalunya, Eusko Alkartasuna, Unió Valenciana y el Partido Aragonés. Véase SEIJAS VILLADANGOS, ob. cit. pp. 178 y ss.

de septiembre de 2000 sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo de las Corporaciones Locales, (Adenda I); b) el Acuerdo de 23 de mayo de 2006 denominado “Un compromiso por el respeto a la voluntad de los ciudadanos y a la lealtad política de los gobiernos locales” (Adenda II); y c) el llamado Pacto por la Estabilidad Institucional. Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las instituciones democráticas (Adenda III), cuya última redacción corresponde al 11 de noviembre de 2020⁸⁰.

4. Si el Acuerdo de renovación de 26 de septiembre de 2000 reconoce que se había producido una “significativa reducción del transfuguismo”, entre otras causas por la “creciente condena y estigmatización social de tales conductas”, reconoce sin embargo las “dificultades jurídico constitucionales existentes para constreñir tales comportamientos mediante reformas legislativas” y fía a la “lealtad entre las fuerzas políticas” el mejor instrumento que acote este tipo de conductas.

3. El Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales de 2006

1. El posterior Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales de 2006 advierte por los firmantes que:

“Que la celebración de dichos Acuerdos permitió fomentar y consolidar la conciencia social del carácter inadmisibles y la naturaleza políticamente patológica de tales comportamientos, incompatibles con el sano funcionamiento de una democracia representativa en el nivel local. La aplicación de dichos Acuerdos, además, ha permitido, en el marco del respeto al ordenamiento constitucional, la realización de algunas reformas legislativas significativas para poner de manifiesto ante la sociedad las conductas de transfuguismo y delimitar institucionalmente a los que incurren en ellas, como son la exigencia de las votaciones nominales en las mociones de censura y la creación de la figura de los ‘concejales no adscritos’, que no pueden integrarse en grupo alguno”.

⁸⁰ El profesor RUBIO CARRACEDO (2005), *Ciudadanos sin democracia. Nuevos ensayos sobre ciudadanía, ética y democracia*, Editorial Comares, pp. 14 y ss. ya advirtió sobre la necesidad de ese código ético, aun cuando el pacto glosado va por otros caminos.

2. El Acuerdo introduce una acepción de tráfugas:

“Se entiende por tráfugas 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 expulsados de éstas, pactan con otras fuerzas para cambiar o mantener la mayoría gobernante en una entidad local, o bien dificultan o hacen imposible a dicha mayoría el gobierno de la entidad.

Cuando surgiesen dudas sobre qué miembros de una lista y/o grupo político han incurrido en transfuguismo, será la formación política que los ha presentado la que deberá aclarar por escrito cuáles de ellos se han apartado de la disciplina de partido, a efectos de su calificación como tráfugas. Las medidas previstas en este Acuerdo con respecto a los tráfugas, serán igualmente de aplicación a aquellos miembros de las entidades locales que se benefician de su conducta”.

3. El texto de 2006 recalca la necesidad de adoptar medidas legislativas y políticas que eviten la llamada plusvalía del disidente, cuya proscripción se había incluido en la reforma de 2003 del artículo 73 de la LRRL⁸¹. A juicio de los firmantes del Acuerdo los concejales tráfugas no adscritos: a) no podrían ejercer los derechos que les corresponden a los grupos políticos en las sesiones plenarias; b) no podrían mejorar su situación anterior al abandono del grupo municipal; c) no les asiste un derecho a participar en todas las comisiones plenarias; d) no podrían participar en la Junta de Portavoces; e) no podrían percibir las “asignaciones, medios económicos y materiales”, ni en su componente fijo ni en el variable, que se conceden a los grupos políticos.

⁸¹ *Vide*, entre otras la STS, Contencioso sección 4 del 26 de octubre de 2020 (ROJ: STS 3320/2020 - ECLI:ES:TS:2020:3320) y la STSJ, Contencioso sección 1 del 20 de enero de 2022 (ROJ: STSJ ICAN 233/2022 - ECLI:ES:TSJICAN:2022:23) Así el ATS, Contencioso sección 1 del 4 de octubre de 2019 (ROJ: ATS 10429/2019 - ECLI:ES:TS:2019:10429A) ha admitido como cuestión de intereses casacional fijar la “cuestión que tiene interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es interpretar el alcance del límite previsto en el párrafo tercero del artículo 73.3 de la Ley reguladora de las bases del Régimen Local, concretamente, qué ha de entenderse por los derechos económicos y políticos de los miembros de la Corporación Local no adscritos que no podrían ser superiores a los que les hubiesen correspondido de haber permanecido en su grupo de procedencia”.

4. El Acuerdo diseñaba una comisión de seguimiento bajo la presidencia del ministro de Administraciones Públicas e integrada por un representante de cada una de las formaciones políticas firmantes del Acuerdo. La indicada comisión debía pronunciarse sobre la “conurrencia de transfuguismo en los casos de mociones de censura que sean sometidas a su consideración”.

4.1. Creaba además, como órgano de apoyo, una comisión de expertos independientes que debía determinar la concurrencia o no de transfuguismo en aquellos supuestos en los que no se alcanzare una “valoración unánime de un caso”⁸².

4. El Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las instituciones democráticas de 11 de noviembre de 2020

1. La ampliación al mundo autonómico vino de la mano del Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las

⁸² Las reglas de funcionamiento de la Comisión eran las siguientes: “a) Deberá actuar solamente a posteriori, convocándose expresamente por el Secretario por orden del Presidente de la Comisión de Seguimiento, debiendo pronunciarse en los siguientes supuestos: - Cuando haya discrepancias en la Comisión de Seguimiento sobre la concurrencia de transfuguismo en una moción de censura ya votada. - Excepcionalmente y con carácter de urgencia, cuando la Comisión de Seguimiento se haya reunido después de la interposición de una moción de censura en una entidad local pero antes de su votación por el pleno de la entidad y tampoco exista acuerdo sobre la valoración del caso. b) Estará compuesta por cinco miembros. Tendrá la naturaleza de órgano de apoyo a la Comisión de Seguimiento. c) Sus integrantes deberán ser juristas de reconocido prestigio en el ámbito local e independiente, elegidos mediante el consenso de todos los miembros de la Comisión de Seguimiento. d) Su mandato será de cuatro años, renovables por un periodo de igual duración, y sus miembros serán inamovibles durante ese plazo, salvo renuncia o el desarrollo de funciones profesionales que colisionasen con su independencia a estos efectos. e) Los Partidos firmantes se comprometen a aceptar los acuerdos de la Comisión de Expertos y a actuar de forma consecuente en caso de acordarse la existencia de transfuguismo en un caso determinado. f) De las reuniones y los acuerdos de la Comisión de Expertos se levantará acta por el Secretario de la Comisión de Seguimiento, notificándolos a todos los partidos integrantes del presente Acuerdo. g) La Comisión de Expertos realizará sus deliberaciones sobre la base de las informaciones y documentos aportados por la Comisión de Seguimiento y por los partidos interesados. En caso de considerarlo necesario, podrá pedir que los partidos aporten informaciones complementarias y convocar a sus representantes a tal efecto. Sus acuerdos, que exigirán el voto favorable de, al menos, cuatro de sus miembros, deberán ser motivados y deberán contener un pronunciamiento sobre el fondo del asunto en todo caso. h) El Ministerio de Administraciones Públicas correrá a cargo de los gastos de desplazamiento, dietas y demás gastos que procedan de los miembros de la Comisión de Expertos”.

instituciones democráticas que fuere aprobado en la sesión correspondiente al 11 de noviembre de 2020.

2. El Acuerdo de 2020 modifica el concepto de tráfuga y refuerza la posición del partido político. Lo hace en los siguientes términos:

“PRIMERO.- A los efectos del presente Acuerdo, se entiende por tráfugas 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 considerará tráfuga asimismo la persona electa por una candidatura promovida por una coalición, si abandona, se separa de la disciplina o es 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.

Cuando surgiesen dudas sobre qué personas han incurrido en transfuguismo, será el sujeto político que los ha presentado y/o el partido que los y las propuso para el supuesto del párrafo anterior quien aclarará por escrito quienes han abandonado la formación, han sido expulsados o se han apartado de su disciplina, a efectos de su calificación como tráfugas.

Las medidas previstas en este Acuerdo con respecto a los tráfugas serán igualmente de aplicación a aquellos miembros de las entidades locales que se beneficien de su conducta”.

3. Pero el Acuerdo se extiende en relación con otras cuestiones más propias de la “cartelización” de los partidos políticos en los términos a los que nos hemos referido *supra*. Así, amén de promover una iniciativa legislativa que habilite la “remoción de aquellos cargos públicos tráfugas que no han sido electos por sufragio directo por el cuerpo electoral” —léase diputados provinciales y senadores autonómicos o concejales representantes en otras instituciones públicas— introduce un nuevo concepto, el transfuguismo por “usurpación de identidad”.
4. Según el cuarto de los Acuerdos, por “transfuguismo por usurpación de identidad” ha de entenderse aquellos “fenómenos de personas ajenas a dichos sujetos electorales o una parte del mismo, que aprovechando el vacío legal sobre la materia, han constituido partidos políticos con idéntica denominación y/o simbología que la previa coalición electoral o agrupación de

electores. De esta forma se ha producido una usurpación de un patrimonio político que les es ajeno o que pertenecía a un común más amplio”.

5. Y con la misma finalidad se propone regular con más detalle el régimen jurídico de constitución y de funcionamiento de las coaliciones electorales (permanentes o puntuales), singularmente en lo relativo al régimen de adopción de acuerdos, en la gestión de los recursos económicos y los derechos de sus componentes así como su régimen de disolución.
6. El Acuerdo se detiene también en los reglamentos de las cámaras autonómicas y de los reglamentos orgánicos de los ayuntamientos con la finalidad de “transponer” el contenido del pacto al ordenamiento positivo. En relación con la extensión a las CC. AA., y sus asambleas legislativas, y al Estado en el ámbito parlamentario, señalaba el mismo que:

“La mayoría de las cámaras parlamentarias autonómicas y del Estado no han transpuesto dicha previsión a sus reglamentos. Sí se han creado la figura de los no adscritos pero no el resto de previsiones contenidas en el precepto regulador del régimen local. Y ello a pesar de que se han producido diversas situaciones en las cámaras parlamentarias en las que la mayoría tráfuga de un grupo parlamentario ha pretendido expulsar a quienes permanecían integrados en el sujeto electoral del que traía causa el grupo parlamentario e incluso que los mismos adquirieran la condición de no adscritos (lo que en sí resultaba paradójico teniendo presente que la figura de los no adscritos se estableció para los tráfugas, no para que tráfugas otorgaran esa condición a quien se mantiene vinculado a la fuerza política).

Hasta que se sustancie la trasposición de esta previsión del pacto y la ley a través de la reforma de los reglamentos, y siempre desde el respeto a la autonomía e idiosincrasia de cada cámara, las fuerzas políticas firmantes se comprometen a que las respectivas mesas utilicen como criterio interpretativo que la laguna existente al respecto en sus reglamentos sea integrada mediante la aplicación analógica de la normativa contenida en la LBRL o cualquier otra que adecue el sentido originario de que las personas tráfugas adquieran la condición de no adscritas aun siendo mayoría en el grupo institucional”.

7. Finalmente establecía una nueva regulación del régimen de adopción de los acuerdos de la Comisión de Seguimiento⁸³ y ante las discrepancias

⁸³ Puede consultarse en ese sentido el Acta de la sesión número 1 de la Comisión de Seguimiento del Pacto por la Estabilidad Institucional correspondiente a la sesión de 25 de marzo de 2021. Amén de la designación de los expertos independientes, se examinaron diversas

sobre la calificación de los hechos se encomendó a la comisión de expertos independientes que emitiera dictamen sobre dos concretos asuntos, el relativo al Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife y el que concierne a la conducta de varios diputados con motivo de la moción de censura en la Asamblea Regional de Murcia⁸⁴.

5. Las reformas en el ámbito local: el artículo 73.3 de la LRBRL en la redacción dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Modernización del Gobierno Local

1. Con la finalidad de fortalecer los estímulos legales indirectos que fortalezcan el “mandato imperativo” del príncipe moderno que sortee su proscripción constitucional se han ido introduciendo, en sucesivas reformas legales, estímulos negativos o sanciones al representante político que se torna desleal, deserta o tráfuga de la disciplina del grupo parlamentario o del partido político correspondiente⁸⁵.
2. Y en determinados casos se han adoptado por las instituciones locales, como normas orgánicas un genérico “código de conducta política” bajo el *indirizzo* de los Acuerdos o Pactos contra el transfuguismo⁸⁶.

denuncias de transfuguismo en relación con el Ayuntamiento de Estella-Lizarra, presentada por el representante de UPN, y en el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife y en relación con la Asamblea de Murcia. Así como respecto al primero de los casos se entendió que era un supuesto de transfuguismo, respecto a los otros dos se remitió a la comisión de expertos.

⁸⁴ Ha emitido el correspondiente Dictamen 1/2021, de 26 de abril, bajo ponencia de CANALS AMETLLER y califica la conducta de la concejala electa de Ciudadanos constitutiva de “transfuguismo” así como a los beneficiarios de la misma el “nuevo equipo de Gobierno” del Ayuntamiento. Ha emitido el Dictamen 2/2021, de 27 de mayo, bajo ponencia de IBÁÑEZ RECHE en relación con la Asamblea de Murcia y concluye que la actuación de los diputados de Ciudadanos era constitutiva de transfuguismo, así como la del presidente de la CAR por “ser inductor y beneficiario de la conducta tráfuga de los y las diputadas precitadas”. Según se refleja en la denominada “cuestión previa” del Dictamen por la representación de AP-PP se formularon alegaciones manifestando dudas sobre la imparcialidad del ponente y finalmente fue recusado, aun cuando había sido designado también por la formación recusante.

⁸⁵ Vide RAMIRO FERNÁNDEZ “Del privilegio constitucional de los partidos a la promoción del multipartidismo moderado”, en Juan Ramón CAPELLA (Dir.) *Las sombras del sistema constitucional español*, Editorial Trotta, Madrid (2003), pp. 107-127.

⁸⁶ Invocado de ordinario en los recursos como canon de interpretación de la aleada vulneración del derecho fundamental del artículo 23.2 de la CE de 1978. Como señala la STSJ, Contencioso

3. Y han servido a la doctrina legal como “canon de interpretación” en el enjuiciamiento de los actos gubernativos locales relacionados con el ejercicio de las funciones edilicias y en la delimitación de qué sea el *ius in officium* de la función representativa⁸⁷.

6. La creación de la figura del diputado no adscrito

1. Las reformas recogidas en el ámbito local, con la clave de bóveda que supone la redacción del artículo 73.3 de la LRBRL con la creación del concejal no adscrito han hallado eco en la reforma de los Reglamentos de diversos parlamentos autonómicos que han hecho suya, cual juego de espejos, la figura del diputado no adscrito⁸⁸.

sección 3 del 17 de mayo de 2018 (ROJ: STSJ AND 10093/2018 - ECLI:ES:TSJAND:2018:10093) en relación con la denegación de una moción presentada para debatir en el pleno del Ayuntamiento de Vélez Málaga, que “SEGUNDO.- En el recurso jurisdiccional planteado se invocó la vulneración del derecho fundamental consagrado en el art. 23.1 de CE por el que se reconoce a todo ciudadano el derecho a participar en los asuntos públicos, por impedir el derecho de los concejales a ejercer sus funciones de representación política, por efecto de la denegación de la inclusión en el orden del día de una propuesta que perseguía someter a debate plenario la pretendida transgresión del pacto político antitransfuguismo por parte del gobierno municipal y de uno de los miembros de la corporación, para ulterior votación, y para la emisión de una declaración política de violación de dicho compromiso político, propuesta que se enmarca dentro de una concepción amplia de la facultad de control político de la acción de gobierno que es competencia del Pleno municipal sin reservas, tal y como previene el art. 123 de LRBRL, y como razona de manera agotadora en diversos pasajes la sentencia de instancia”.

⁸⁷ Vide por ejemplo, la STS de 11 de mayo de 2007 (ROJ: STS 3473/2007 - ECLI:ES:TS:2007:3473) relativo al Código de Conducta de la Diputación Provincial de Palencia y que fuere aprobado como norma orgánica. O la SAP, Civil sección 5 del 6 de septiembre de 2019 (ROJ: SAP GR 1637/2019 - ECLI:ES:APGR: 2019:1637) en relación con la expulsión de dos concejales del partido Ahora Sí, en el Ayuntamiento de Armilla. STSJ Andalucía, de 14 de diciembre de 2015 - ROJ: STSJ AND 14787/2015, la SAP, Civil sección 16 del 14 de junio de 2018 (ROJ: SAP B 6108/2018 - ECLI:ES:APB:2018:6108), en relación con la expulsión de dos concejales de Guanyem/Ganemos de Hospitalet. La STSJ, Contencioso sección 2 del 14 de diciembre de 2015 (ROJ: STSJ AND 14787/2015 - ECLI:ES:TSJAND:2015:14787), en relación con el reglamento orgánico del Ayuntamiento de Manilva.

⁸⁸ La STC 246/2012, de 20 de diciembre, señala: “Ciertamente, el art. 73.3 LRBRL 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, si bien

2. La Exposición de Motivos de la reforma del artículo 39 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura así lo recoge:

“La prohibición del mandato imperativo, fundamento de la democracia representativa, recogida en la Constitución Española, y el concepto de representación han afrontado diversos debates que giran en torno a la figura del transfuguismo político. Los efectos de este fenómeno, entre los que cabe destacar el debilitamiento del sistema de partidos, base del sistema parlamentario actual, la inestabilidad o la pérdida de credibilidad de la clase política ante el electorado, repercuten sobre la totalidad del sistema constitucional y afectan a su funcionamiento de forma nociva, en perjuicio de la cultura democrática y del sistema parlamentario en su conjunto, dado que tampoco pueden obviarse su afección directa en el aspecto organizativo de las Cámaras legislativas y los eventuales beneficios, bien sean de carácter económico o político, que puede reportar esta acción a las personas que la lleven a cabo. Por todo ello, más allá de los códigos de conducta política, la clarificación sobre el régimen jurídico relativo a la figura del diputado no adscrito y el establecimiento de un estatuto jurídico diferenciado, contribuyen a desincentivar estos comportamientos, paliando ciertas situaciones que se reputan disfuncionales para el sistema representativo y, por ende, para la organización de las Cámaras, siempre desde el máximo respeto al estatuto que al representante parlamentario otorga el artículo 23.2 de la Constitución Española”⁸⁹.

sí que establece (párrafo tercero) que 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’, limitación esta cuya conformidad con el art. 23 CE hemos declarado en la STC 9/2012, de 18 de enero, en la que, acogiendo las alegaciones del Fiscal General del Estado, advertimos que, ‘en principio, las restricciones o limitaciones impuestas a los concejales no adscritos responden a un fin legítimo ... La actitud del transfuga, que, aun ejerciendo su derecho individual, altera el equilibrio de fuerzas derivado 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, aun 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’ (STC 9/2012, FJ 4, cuya doctrina reitera la STC 30/2012, de 1 de marzo)”.

⁸⁹ BOAE n.º 59, de 24 de octubre de 2019. Como consecuencia de la aprobación del Reglamento por la Mesa de la Asamblea, se adoptaron diversos acuerdos de 11 de julio, 4 de septiembre y 9 de octubre de 2018 por los que se atribuía a un parlamentario la condición de diputado no adscrito y se delimitan las atribuciones y derechos que en dicha condición le correspondían. Los citados acuerdos fueron impugnados en vía de amparo dando lugar a la STC 159/2019, de 12 de diciembre, que estimo parcialmente el recurso por entender

3. Las sucesivas reformas de los reglamentos de las cámaras autonómicas han ido introduciendo la figura del diputado no adscrito tanto originario como sobrevenido, voluntario o forzoso. Y han ido delimitando su *ius in officium* reduciendo sus funciones a las que cada reglamento les “reconoce individualmente” tanto en lo que sus funciones parlamentarias cuanto a las percepciones económicas⁹⁰.
4. Sin embargo, en las Cortes Generales, tanto el artículo 25 del Reglamento del Congreso como el artículo 30.1 del Reglamento del Senado

que se había vulnerado el derecho del parlamentario a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE), en la medida que privaban en términos absolutos al demandante del derecho a formular propuestas de pronunciamiento en pleno. Sobre la STC 159/2019, de 12 de diciembre, VILLARINO MARZO, (2020) Vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas: Comentario a la STC 159/2019, de 12 de diciembre. Recurso de amparo 5336-2018 *Revista de las Cortes Generales*, n.º 108, 2020, pp. 397-407; y GRECIET GARCÍA, (2020) “Los diputados no adscritos en el Laberinto: Comentarios a la STC 159/2019 de 12 de diciembre”, *Legebiltzarreko Aldizkaria - IEGAL - Revista del Parlamento Vasco* (1), pp. 142-163. (2015) “La figura del parlamentario no adscrito”, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n.º 28, 2015, pp. 161-186.

⁹⁰ En una redacción pareja a otros reglamentos el artículo 27 del Reglamento del Parlamento de Canarias señala: “1. Los miembros de la Cámara que abandonen, por cualquier causa, el grupo parlamentario al que pertenezcan, pasarán a ostentar la condición de no adscripción, y la mantendrán durante toda la legislatura, salvo en el caso al que se refiere el apartado siguiente. 2. Asimismo, los miembros de la Cámara que por causas extraordinarias sean expulsados del grupo parlamentario al que pertenezcan pasarán a ostentar la condición de no adscripción. A estos efectos, el grupo parlamentario correspondiente deberá acreditar ante la Mesa que la decisión de expulsión fue acordada por, al menos, la mayoría absoluta de los miembros del mismo. Dicha condición solo la perderán si se reincorporan a su grupo parlamentario de origen, previo acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de los miembros de este. 3. Los supuestos previstos en los apartados 1 y 2 del presente artículo no serán de aplicación a quienes integren el Grupo Mixto. 4. Las diputadas y los diputados no adscritos tendrán los derechos que el presente Reglamento les reconoce individualmente. De acuerdo con lo anterior, la Mesa, oída la Junta de Portavoces, concretará el ejercicio de tales derechos. Cada diputada o diputado no adscrito tendrá, en todo caso, el derecho a formar parte de una comisión. Para garantizar este derecho, la Mesa de la Cámara determinará, cuando proceda, la comisión a la que se incorporará, procurando respetar, en la medida de lo posible, su preferencia manifestada en este sentido. 5. Las diputadas y los diputados que ostenten la condición de no adscripción tendrán derecho, exclusivamente, a las percepciones económicas que el presente Reglamento prevé individualmente. La Mesa de la Cámara asignará a cada miembro los medios materiales que considere adecuados para el cumplimiento de sus funciones”.

(de las Cortes Generales del hogaño Reino), es el grupo mixto el grupo que recibe por títulos varios, y entre otros este, a los diputados expulsados o que han abandonado la formación política –partido, coalición agrupación de electores– con la que se presentaron a las elecciones, sin que la condición de tráfuga sea causa o motivo de suspensión del parlamentario⁹¹.

II. PRESUPUESTOS DE LA DECLARACIÓN DE TRÁNSFUGA DE UN PARLAMENTARIO

1. De tráfuga a diputado no inscrito

1. Examinados los reglamentos de las cámaras autonómicas puede concluirse que la condición de diputado no inscrito se adquiere de modo voluntario o en su caso, de modo forzoso. Atendiendo al momento en que se adquiere, en originario o sobrevenido.
 - 1.1. Se produce de modo voluntario en aquellos supuestos en los que “abandonen por cualquier causa el grupo parlamentario al que pertenezcan, pasarán a ostentar la condición de no adscripción”.
 - 1.2. Se produce de modo forzoso, cuando “por causas extraordinarias sean expulsados del grupo parlamentario al que pertenezcan”.
2. Expresamente, entre otros casos, el artículo 24.2 c) del Reglamento del Parlamento de Andalucía –reformado por el pleno del 28 de abril de 2021– al regular la condición del diputado no adscrito atribuye al representante legal del “sujeto político” –léase el partido o la agrupación– la comunicación a la Mesa de la Cámara en los casos de “abandono, expulsión o separación del criterio político”⁹². Señala el precepto indicado:

⁹¹ A este respecto GARCÍA MEXIA y VILLARINO MARZO (2009), pp. 252 y ss. recogen algunas cuestiones sobre las reformas de los reglamentos de ambas Cámaras, en orden a limitar los casos y los efectos, como en los supuestos de préstamos de parlamentarios para la constitución de grupos.

⁹² Sobre la expulsión de los diputados tránsfugas del Grupo Adelante Andalucía puede consultarse la crónica de VAZQUEZ ALONSO, (2020) “Sobre la expulsión de diputados ‘tráfugas’. La quiebra del Grupo Parlamentario Adelante Andalucía” Revista Andaluza de Administración pública, n.º 198, pp. 327-332 y (2017) El caso inédito del Diputado no Adscrito en el

“c) En el supuesto de transfuguismo, 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”.

2. El abandono voluntario del grupo

1. Los diputados que dejan de pertenecer al grupo parlamentario al que están adscritos por voluntad propia, previa comunicación a la Presidencia o a la Mesa de la Cámara, pasan a tener la condición de diputados no adscritos⁹³.
2. En estos casos ha de comunicarse a la Presidencia o a la Mesa de la Cámara que tomará razón y acordará lo procedente sobre la declaración de diputado no adscrito, salvo aquellos supuestos en los que no se ha incorporado la figura y, en consecuencia, pasan a incorporarse en el grupo mixto⁹⁴.

Parlamento Andalúz *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, n.º 97, pp. 311-316.

⁹³ Véase artículo 28 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha; el artículo 28 del Reglamento del Parlamento de La Rioja se refiere al diputado que se “separe de un grupo parlamentario”. A la “voluntad propia” se refiere el artículo 23 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León. El artículo 24.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, entre las causas de baja se encuentra el “abandono voluntario”. Al abandono por cualquier causa se refiere el artículo 26.1 del Reglamento de Cantabria. A la voluntad del diputado, el artículo 42 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, que deviene en “voluntad propia” en el artículo 39 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura. De “decisión voluntaria”, en el caso del Reglamento de las Cortes de Aragón. Que no se integren o abandonen el grupo parlamentario en el caso del artículo 31 del Reglamento del Parlamento de Navarra. En el caso del artículo 34 del Parlamento de Cataluña, los que “abandonen” el grupo. El artículo 27 del Reglamento de las Cortes Valencianas, incluye a los que no se integren en la constitución de grupos cuanto los que causen baja a lo largo de la legislatura en el grupo. En parejos términos el artículo 27 del Reglamento del Parlamento de las Illes Balears.

⁹⁴ Señalaba la STC 44/1995, FJ 4, que una “atemperación de las facultades de la actuación parlamentaria del Grupo Mixto que obedezca al hecho de encontrarse éste formado por un único parlamentario no puede reputarse contraria al artículo 23.2 de la Constitución, siempre que el parlamentario en cuestión no sea privado de sus derechos individuales y de participación en la Cámara como representante que es de los ciudadanos”.

3. La expulsión del diputado

1. La expulsión del diputado del grupo parlamentario, con excepción de aquellos que estén integrados en el grupo mixto es otra de las causas de la adquisición de la condición de diputado no adscrito.
2. Las causas de expulsión exigen que el diputado relapso se haya apartado de las instrucciones dadas por el grupo parlamentario o en su caso por la dirección del partido o formación política correspondiente, según los casos.
3. Los reglamentos de las Cámaras establecen en tales casos que la expulsión corresponde al grupo. Ha de ser motivada y ha de adoptarse por el grupo parlamentario⁹⁵, exigiéndose en algunos casos determinado *quorum* para su adopción⁹⁶.

4. La expulsión de todos los diputados del grupo parlamentario

1. Cuando son todos los diputados de un grupo parlamentario los expulsados, algunos reglamentos, los incorporan al grupo mixto⁹⁷.
2. Se corresponde, como ha recordado GULLEM CARRAU, con el modelo del Reglamento del Congreso (art. 27). Se le atribuye al grupo mixto un régimen de facultades y derechos similar a los otros grupos parlamentarios pero proporcional a la dimensión del grupo en cuanto a las cuestiones económicas y restringiendo en algunos casos, el acceso a la subvención del grupo mixto que se constituye durante la legislatura⁹⁸. Las restricciones

⁹⁵ Según el artículo 24.2 b) del Reglamento del Parlamento de Andalucía.

⁹⁶ Mayoría absoluta en el caso del artículo 27 del Reglamento de Canarias, del artículo 27 del Reglamento de les Illes Balears y del artículo 27 del Reglamento de las Cortes Valencianas.

⁹⁷ Así lo establece el artículo 34 (Condición y derechos) en su apartado 3 del Reglamento del Parlament de Catalunya cuando señala "3. Lo dispuesto por el apartado 1 no es de aplicación en caso de expulsión del grupo parlamentario de todos los diputados de una formación política integrados en el seno de una coalición o federación. En dicho caso, los diputados afectados han de pasar al Grupo Mixto". Y el artículo 27.2 del Reglamento del Parlament de les Illes Balears.

⁹⁸ GUILLEM CARRAU, Javier (2009) "Régimen de los diputados no adscritos y su agrupación en les Corts Valencianes", *Revista de las Cortes Generales*, n.º 77, 2009, pp. 118 y ss. Su estudio ha quedado en parte alterado como consecuencia de la incorporación en las reformas

en el régimen de intervención de los diputados del grupo mixto fueron examinadas por la doctrina del Constitucional⁹⁹.

3. En ese caso se introdujeron diversas limitaciones o restricciones por el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 8 de febrero de 1994 por el que se aprobaba una Norma supletoria del artículo 19 del Reglamento sobre la participación del grupo mixto en las actividades de la Cámara, es decir, se impugnaba una resolución parlamentaria y la introducción de esas disposiciones por este cauce motivo la sanción de inconstitucionalidad en la STC 44/1995, de 13 de febrero¹⁰⁰.

3.1. Declaraba la STC 44/1995, de 13 de febrero, que:

“el art. 23.2 CE garantiza el acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, con arreglo a lo dispuesto en las leyes. Pero cuando se trata de cargos públicos representativos de naturaleza política y elegidos directamente por los ciudadanos, ese derecho fundamental, por conexión con el 23.1 de la propia Constitución, alcanza también al derecho a permanecer en los mismos y a no verse ilegítimamente discriminados en el ejercicio de sus funciones, según la configuración legal de las mismas (por todas SSTC 7/1992 y 30/1993). Cuando de parlamentarios se trata, esa legalidad no es otra que la contenida en el Reglamento de la Cámara y en aquellas otras normas derivadas que lo suplen o lo interpretan. Sin embargo, el establecimiento de un trato diferenciado a través de una norma supletoria que no se limita a cubrir eventuales lagunas normativas del Reglamento o a concretar sus contenidos en su proyección a un determinado supuesto de hecho, sino que crea *ex novo* Reglamento, al regular de manera diferenciada las facultades de los miembros del Grupo Mixto con apoyo en un criterio (el de la incorporación directa a ese Grupo o el de la incorporación por baja en otro) introducido por primera vez en la norma misma, y en perjuicio directo del

de los reglamentos de la figura del parlamentario no inscrito, pero sigue siendo el caso de Asturias, Galicia, Murcia y del Parlamento Vasco.

⁹⁹ Vide LARIOS PATERNA, (1996) “El grupo mixto y el transfuguismo político. Un comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 44/1995 de 13 de febrero”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 16, n.º 46 enero-abril, pp. 239-265.

¹⁰⁰ La citada sentencia fue analizada en lo relativo al control de resoluciones parlamentarias de la Presidencia y de la Mesa de la Cámara, MORALES ARROYO, José María (1996) “Un avance en la Jurisprudencia Constitucional sobre el control de las Resoluciones Parlamentarias”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año n.º 16, n.º 46, pp. 257-281.

único miembro perteneciente a aquél, no sólo supone una modificación indebida del Reglamento de la Cámara y una quiebra de la garantía formal de la exigencia de mayoría absoluta al servicio del valor pluralismo político (art. 1.1 CE), sino también una lesión directa del derecho fundamental del parlamentario demandante a ejercer sus funciones representativas en condiciones de igualdad con “arreglo a lo dispuesto en las leyes”, que reconoce el art. 23.2 CE.

Por consiguiente, en virtud de todo lo argumentado, procede otorgar el amparo solicitado y declarar la nulidad de la norma supletoria impugnada, en tanto que con ella se vulneró el derecho del parlamentario recurrente a ejercer su función representativa en condiciones de igualdad, con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara”.

4. Para sortear el hecho de que en algunos casos todos o la mayoría de los parlamentarios del grupo han sido expulsados, algunos reglamentos encomiendan formalmente al “sujeto político” la comunicación a la Mesa de la Cámara¹⁰¹.

5. La reincorporación del diputado relapso no inscrito

1. Diversos reglamentos parlamentarios permiten la reincorporación del parlamentario no adscrito al grupo parlamentario en el que no se integró, abandonó o fue expulsado. Se exige en tal caso que medie el consentimiento y la firma de su portavoz¹⁰², o la adopción del acuerdo del grupo parlamentario¹⁰³.

¹⁰¹ Según reza el artículo 24 del Reglamento del Parlamento de Andalucía “En el supuesto de transfuguismo, 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”.

¹⁰² Caso del artículo 24.3 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, artículo 49.2 del Reglamento de las Cortes de Aragón, del artículo 26.2 del Reglamento de Cantabria, artículo 34.1 del Reglamento del Parlament de Catalunya, 27.3 del Reglamento del Parlament de les Illes Balears; 24.2 del Reglamento del Parlamento de La Rioja, artículo 31.2 del Reglamento del Parlamento de Navarra; el artículo 27.3 del Reglamento de les Corts, referido al síndic del grupo. Sobre el caso valenciano, GUILLEM CARRAU, ob. cit. p. 125.

¹⁰³ En el caso del artículo 27.2 del Reglamento de Canarias se exige mayoría absoluta de los miembros del grupo.

6. La reincorporación por título judicial y un señor de Murcia

1. Se ha suscitado en varias ocasiones un interesante problema práctico. ¿Qué ocurre cuando un cargo electo es expulsado del partido político, impugna ante la jurisdicción civil competente su expulsión, ordinariamente por un cauce de protección jurisdiccional, y la sentencia estima la demanda y ordena la readmisión de los afilados expulsados?
2. Este es, entre otros, el caso de tres diputados de la Asamblea de Murcia pertenecientes a una formación política e integrados en el Grupo Parlamentario Vox en la Cámara murciana¹⁰⁴. Las cuestiones derivadas de la fallida moción de censura contra la Presidencia de la CA de Extremadura y su “efecto mariposa” en otros ámbitos autonómicos dio origen a la controversia de la exclusión de las listas electorales de candidatos que no se

¹⁰⁴ Sin entrar en consideraciones de otra naturaleza se registró en relación con la fallida moción de censura presentada, en la Comisión para la auditoria de la calidad democrática, la lucha contra la corrupción y las reformas institucionales y legales una proposición no de ley presentada por el Grupo Parlamentario Confederal Unidos-Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común que se publicó en BOCG (Congreso de los Diputados) correspondiente a la serie D, n.º 270, de 12 de mayo de 2021 (pp. 184 y 185) en la que se señalaba que los casos que se han producido recientemente en la Región de Murcia vienen a degradar y a aclarar que estos mecanismos no están cumpliendo con los objetivos marcados. La laxitud de estos acuerdos y la jurisprudencia vinculada exclusivamente a la disciplina de partido no han evitado que diputados del Grupo Ciudadanos hayan sido comprados por el Partido Popular para unirse a sus filas a cambio del ofrecimiento de cargos de responsabilidad política. El caso en la Región de Murcia ha evitado que prospere una moción de censura contra un partido que lleva unos 40 años al mando de ese gobierno regional, trastocando los equilibrios de fuerza y el trabajo político en pos de los beneficios individuales de los cargos. Los actos de transfuguismo podrían ser considerados como delito de cohecho, al violar los artículos 419, 420 y concordantes del Código Penal, basado en las sentencias del TS de 27 de octubre de 2006 y 14 de marzo de 2012. Sin embargo, es un asunto de la justicia decidir sobre este tipo de actuaciones. No obstante, resulta indispensable señalar que para que haya un tránsito también debe haber un “corruptor” que propicie la traición política. Los corruptores en este campo no tienen un encuadre legal claro, sin embargo forman parte del cuerpo esencial de personas que trastocan la normalidad democrática. Por todo ello se presenta la siguiente Proposición no de Ley “El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a: 1. Garantizar la independencia de los cargos públicos dentro de las instituciones del Estado, también con respecto a la esfera privada. 2. Tomar las medidas necesarias para impedir que estas prácticas de transfuguismo, que atacan los valores superiores de nuestro ordenamiento democrático, continúen ocurriendo en todo el territorio del Estado. 3. Establecer las medidas pertinentes para depurar responsabilidades en casos de transfuguismo que alteren o desfiguren la representatividad legitimada a través del voto”.

encontraban previamente inscritos en el censo vigente en el momento de la convocatoria¹⁰⁵.

3. El Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia no tiene regulada la figura del diputado no adscrito¹⁰⁶. La razón es clara. El artículo 29 del Estatuto de Autonomía de Murcia establece que:

“Los Diputados regionales se constituyen en grupos, cuyas condiciones de formación y funciones fijará el Reglamento. Todo miembro de la Cámara deberá estar adscrito a un grupo y se garantizará la presencia de cada uno de estos en las Comisiones y Diputación Permanente en proporción a su importancia numérica”.

- 3.1. Por tanto solo con la reforma de ese precepto estatutario podría adaptarse el Reglamento de la Cámara a las exigencias del llamado Pacto antitransfuguismo¹⁰⁷. De hecho como consecuencia de la fallida moción de censura se ha recogido en diversos periódicos que la CA desistía de la reforma del Estatuto promovida, entre otros por dos motivos: a) la limitación de mandato del presidente; b) la reforma del artículo 29 del Estatuto¹⁰⁸.

4. Los indicados parlamentarios fueron expulsados del partido político lo que llevó al diputado *superstite* a pedir la disolución de su grupo

¹⁰⁵ Vide CHUECA RODRÍGUEZ El régimen electoral general no es particular (Comentario a la STC 76/2021, de 15 de abril), *Revista Española de Derecho Constitucional*, 123, pp. 313-343.

¹⁰⁶ Según la noticia publicada en el periódico digital *El Diario* correspondiente al 1 de diciembre de 2021 el Parlamento de Murcia retira el Estatuto de Autonomía del Congreso para que no se aprueben enmiendas contra el transfuguismo según se refleja en el vínculo. https://www.eldiario.es/murcia/politica/parlamento-murciano-trae-vuelta-reforma-estatuto-autonomia-enmiendas-transfuguismo_1_8541937.html.

El periódico *La opinión de Murcia* lo recogía en términos distintos pero parejo fondo “PP y expulsados quieren evitar que el Estatuto de Autonomía se apruebe con enmiendas contra el transfuguismo”. He aquí el vínculo: <https://www.laopiniondemurcia.es/comunidad/2021/11/29/pp-expulsados-aseguran-estatuto-autonomia-60102846.html>

¹⁰⁷ Sobre los supuestos anteriores VISIEDO MAZÓN, Francisco, (2009) “El transfuguismo en la Asamblea Regional de Murcia”, en SANTOLAYA MACHETTI y CORONA FERRERO (Dir.) *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*, Editorial Civitas-Aranzadi, Cizur Menor-Zizur Txikia, pp. 363-373.

¹⁰⁸ Vide artículo 35 del proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Murcia.

parlamentario suponemos que al amparo del artículo 28 del Reglamento de la Cámara¹⁰⁹.

5. El grupo parlamentario se había constituido por cuatro miembros entre diputados y diputadas según el artículo 24 del Reglamento cameral murciano.
 - 5.1. Entre las causas de la pérdida de la pertenencia a un grupo parlamentario contempla la “decisión del grupo parlamentario”, extremo que se torna difícil en este caso cuando integrado por cuatro, tres son los expulsados, pudiendo producirse uno de esos supuestos denominados en el Pacto para la estabilidad como “usurpación del grupo” tanto en lo relativo al grupo parlamentario de Ciudadanos cuanto al del partido Vox¹¹⁰.
6. Los diputados expulsados no se integraron *deus ex machine* en el grupo mixto establecido en el Reglamento de la Cámara.
7. Sin embargo los tres diputados expulsados en su condición de afiliados impugnaron su expulsión disciplinaria del partido, dando lugar a la reciente Sentencia de 18 de enero de 2022 del Juzgado de Primera Instancia número cuatro de Cartagena dictada en el procedimiento ordinario

¹⁰⁹ Vide la noticia publicada en el periódico digital, *El Diario*. https://www.eldiario.es/murcia/politica/diputado-vox-abascal-murcia-parlamentario-noticias-murcia_1_6054890.html

¹¹⁰ El Dictamen 2/2021, de 27 de mayo, de la Comisión de expertos describía los hechos: “Señalada la interpretación que ha de realizarse del Pacto, procede aplicarla a este caso. Cuatro diputados y diputadas firman una legítima moción de censura, y tras ello, se separan de sus propios actos y del criterio político de su formación política (primera causa de transfuguismo) y lo hacen porque han negociado con el Presidente del Gobierno Regional acceder o mantenerse en cargos de gobierno (segunda causa) y posteriormente, se hacen con el control del Grupo Parlamentario de la formación Ciudadanos, de la que han sido expulsados o expedientados, apareciendo como legítimos titulares y desposeyendo de atribuciones a los diputados que mantienen el vínculo afiliativo. Estas prácticas han necesitado el concurso y participación activa del Presidente de la Región de Murcia, D. Fernando Pérez Miras, que facilitó e indujo la alteración de las mayorías políticas resultantes de las elecciones para evitar la moción de censura (primera causa de transfuguismo) y lo hizo mediante la recompensa a los tránsfugas con cargos en el Gobierno Regional (segunda causa) y todo ello con ostentación de la situación tránsfuga”. Sobre la actuación de los expulsados del partido Vox –formación que no es firmante del pacto– no se pronuncia dado que no constituía el objeto del dictamen si bien apunta en el fundamento primero que los denominados “expulsados de Vox” una de ellos había sido nombrada Consejera de Educación y Cultura tras el rechazo a la “moción de censura”.

153/2021. La sentencia estimaba parcialmente la demanda promovida por los tres afiliados –y cargos electos en la Asamblea Regional de Murcia–, contra Vox y:

“se declaraba la vulneración de los derechos de asociación y participación pública de los arts. 22 y 23.1 CE, como consecuencia de la resolución dictada en fecha 23/06/2020 por el Comité de Garantías del partido demandado, declarando la nulidad de dicha resolución y todas las que traigan causa de esta, así como la nulidad de la resolución de 1 de septiembre de 2020 por la que se convoca proceso para la elección de cargos del partido en la Región de Murcia y de todas las que traigan causa de esta, obligando al demandado a reintegrar a los demandantes en su condición de afiliados del partido con todos los cargos y derechos que tenían antes de la resolución de expulsión”.

7.1. Sin perjuicio de los razonamientos de fondo es interesante examinar las causas de expulsión de los recurrentes en las que se entremezclan– sin necesidad de detallarlas de forma minuciosa– tanto las conductas propias de la organización interna del partido, cuanto a las relacionados con funciones relativas al ejercicio de su *ius in officium* en la Asamblea Regional de Murcia. Entre estas últimas se encontraba una cuestión siempre recurrente en estos casos, la que atañe a la gestión de la subvención para el funcionamiento del grupo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 del Reglamento cameral indicado¹¹¹.

¹¹¹ Señala el FJ Tercero de la sentencia: “la revocación de poderes que llevaron a cabo los tres demandantes sin ponerlo en conocimiento de los órganos directivos del partido, hay que poner de manifiesto que estos no niegan que dicha revocación tuviera lugar efectivamente, aunque rehúsan que dicho acto sea constitutivo de infracción alguna, afirmando en primer lugar que dicha conducta no aparece tipificada en los Estatutos como sancionable, justificándola en que las subvenciones que la Asamblea Regional concede a sus grupos parlamentarios, (las cuales con los poderes dados inicialmente a determinados dirigentes del partido eran gestionadas por estos), lo son para el funcionamiento de estos grupos directamente, por lo que la revocación se realizó con el fin de lograr por los demandantes la disposición de dichas subvenciones para el correcto funcionamiento del grupo parlamentario Vox en Murcia. En este sentido, establece el art. 31 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia que (...) Así, hay indicios suficientes para creer que la revocación de poderes llevada a cabo por los demandantes pudo ser motivo de represalias por parte de los dirigentes del partido al que pertenecían, a los que se les privó de la gestión de los fondos percibidos por la Asamblea Regional, aunque cuestión distinta es que sea el partido político el competente para

8. Como hemos señalado los parlamentarios expulsados, en este caso, no fueron incorporados al grupo mixto sino que siguieron en el mismo grupo de la formación política con la que se habían presentado.

III. LA DISOLUCIÓN DEL GRUPO PARLAMENTARIO: EL GRUPO MIXTO COMO PUERTO SEGURO DE TRÁNSFUGAS

Los acuerdos de la Mesa de las Asambleas legislativas, en ese sentido pueden producir diversas lesiones o afecciones en el derecho al cargo y en el ejercicio correspondiente del *officium* parlamentario:

1. Los supuestos de disolución del grupo parlamentario

1. Los diversos reglamentos de las Cámaras han ido incorporando previsiones en relación con la disolución del grupo parlamentario constituido al inicio de la sesión por dos motivos concurrentes: a) la pérdida de diputados de modo que quede con un menor número de parlamentarios que los exigidos para su constitución o en algunos supuestos, con unas reglas específicas¹¹², y b) como consecuencia de la disolución del partido político correspondiente.
2. En relación con la primera causa de disolución de un grupo parlamentario, por pérdida de diputados. Ordinariamente se refiere a la reducción

gestionar dichos fondos, como ha quedado de manifiesto con la norma expuesta en el párrafo anterior, de la que se desprende de forma clara que las subvenciones son concedidas para el propio funcionamiento del grupo parlamentario, no teniendo el partido político del que son afiliados los integrantes de dicho grupo, potestad alguna de gestionar dichos fondos, por lo que pese a que los demandantes inicialmente concedieron poderes a los dirigentes de su partido para la administración de las subvenciones, su revocación posterior no es una conducta que pueda ser objeto de una sanción de la gravedad de la expulsión, considerando que los actores no han incumplido precepto legal alguno con esta conducta, no estando del mismo modo la misma tipificada como infracción en los Estatutos del partido, (...) Por lo expuesto, no puede desprenderse que la sanción impuesta cumpla con los requisitos de legalidad y tipicidad”.

¹¹² Así el artículo 31 (Disolución de un grupo e incorporación al Grupo Mixto) del Reglamento del Parlament de Catalunya establece que “Si el número de miembros de un grupo parlamentario se reduce en el transcurso de la legislatura hasta una cifra inferior a la mitad del número mínimo exigido para su constitución, el grupo parlamentario queda disuelto y sus miembros han de incorporarse al Grupo Mixto durante todo el tiempo que quede de legislatura”.

- a un número inferior al de parlamentarios exigido para su constitución. En algunos casos se exigen un umbral mayor para decretar su disolución.
3. Esa disolución es automática en la mayor parte de los Reglamentos parlamentarios. Entre otros ejemplos, el artículo 26.3 del Reglamento del Parlamento Vasco establece que “Cuando, como consecuencia de abandonos o separaciones de sus miembros, el número de componentes de un grupo parlamentario se reduzca a menos de tres, quedará automáticamente disuelto y sus integrantes pasarán al Grupo Mixto”¹¹³.
 4. En otros casos, la disolución no es automática, sino que exige la previa declaración formal de la Mesa tanto de la disolución por esta causa cuanto de la adscripción al grupo mixto¹¹⁴.
 5. En relación con la disolución del partido político. No examinaremos en este caso, las conflictivas cuestiones constitucionales y legales derivadas de la ejecución de las sentencias sobre la ilegalización de determinadas formaciones políticas y la exigencia a los órganos parlamentarios que de modo vicario y como agentes en ejecución de sentencia acordaran la correlativa disolución del grupo parlamentario. En el caso más conocido la doctrina constitucional reiterada y consolidada sobre la distinción entre partido político y grupo parlamentario se sorteó, generándose un conflicto institucional al exigirse en ejecución de sentencia que se disolviera el grupo parlamentario correspondiente. Sin perjuicio de que la indicada causa no estaba contemplada en el Reglamento del Parlamento Vasco, que merecerían otro tipo de reflexión más amplia que pusiera de manifiesto las dificultades de encaje a la luz de la doctrina constitucional sobre las relaciones entre partidos políticos y grupos parlamentarios¹¹⁵.
 6. Algunos reglamentos han recogido la disolución del grupo en aquellos casos en los que, como recoge el artículo 28.2 del Reglamento de la

¹¹³ Así lo establece el artículo 50 del Reglamento de las Cortes de Aragón, que les permite constituirse en agrupación parlamentaria, el artículo 32.3 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias; el artículo 25.7 del Reglamento del Parlamento de Canarias; el artículo 25.2 del Reglamento del Parlamento de Cantabria, el artículo 25.3 del Reglamento de las Corts, el artículo 28.1 del Reglamento de la Asamblea de Murcia.

¹¹⁴ El artículo 44 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

¹¹⁵ Véase en ese sentido, LASAGABASTER HERRARTE, *Derecho de manifestación, representación política y juez penal*, IVAP, Oñati, pp. 45 y ss. Y en Parlamento, Tribunal Constitucional, separación de poderes, (2020), IVAP *in totum*.

Asamblea de Murcia “dejara de existir o se declarase la disolución o suspensión judicial del partido o coalición electoral cuyos representantes electos hubieren formado grupo parlamentario, ello dará lugar a la disolución de este, integrándose sus diputadas y diputados en el Grupo Mixto”.

7. La norma no distingue cual sea la causa de disolución si la prevista en el artículo 127 *quinquies* de la LjCA o los otros supuestos de extinción, disolución de naturaleza penal o de naturaleza mixta a tenor de la regulación de los artículos 10, 11 y concordantes de la Ley 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos en relación con el artículo 61 de la LOPJ¹¹⁶.

2. La disolución del Grupo Parlamentario Riojano

1. En otras ocasiones ha sido la decisión de la Mesa de la Cámara la que, sin causa reglamentaria alguna, ha afectado al ejercicio del *ius in officium* de los parlamentarios. Esa decisión de los órganos de la cámara acordó la disolución del grupo parlamentario existente y la “tránsfuga” forzosa de sus parlamentarios al grupo mixto, recurrida en amparo finalmente fue estimado por la STC 141/2007, de 18 de junio, que declaraba, de modo limitado, la lesión del derecho de los parlamentarios¹¹⁷.
2. Este es el supuesto acaecido en el Parlamento de La Rioja en el que, previa admonición del presidente en la Cámara, se modificó el Reglamento, elevando el número mínimo de miembros para constituir un grupo parlamentario de 2 a 3, y se aplicó retroactivamente por Acuerdo de la Mesa

¹¹⁶ Véase COELLO MARTÍN (2021) Artículo 127 *quinquies*, en EZQUERRA HUERVA y OLIVAN DEL CACHO, *Comentarios a la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Tirant Lo Blanch, Tomo II, pp. 2185-2195.

¹¹⁷ Véase COELLO MARTÍN, Carlos (2008) “Pulvis pyriuss. Decisionismo político y grupos parlamentarios. Reglas de juego y sentido común. Sobre el límite del derecho fundamental de los parlamentarios y la actividad del grupo parlamentario: a propósito de la STC 141/2007, de 18 de junio, sobre la disolución del grupo parlamentario riojano”, en MARTÍN REBOLLO (Dir.) *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al profesor Dr. Lorenzo Martín Retortillo*, Zaragoza, pp. 1185-1212 y en una versión pareja con algunas modificaciones en “Reglas de juego y sentido común: a propósito de la STC 141/2007, de 18 de junio, sobre la disolución del grupo parlamentario riojano”, *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, n.º 81, 2008, pp. 179-216 y ARRUEGO RODRÍGUEZ “Ius in officium”, disolución del grupo parlamentario propio y eficacia de las reformas del Reglamento parlamentario”, *Anuario jurídico de La Rioja*, n.º 12, 2007, pp. 67-90.

de la Cámara acordando la disolución del grupo y “transfugando” a los dos diputados de ese partido regional que dieron con sus huesos en las lóbregas celdas del grupo mixto¹¹⁸.

3. Se trataba de un supuesto de disolución *manu militari* del Grupo Parlamentario Riojano constituido con arreglo al Reglamento vigente en el momento de la sesión constitutiva de la presente legislatura.
4. La afección del *ius in officium* se expresaba en algunos de estos aspectos económicos y parlamentarios. Respecto a los primeros la integración forzosa en un grupo residual como es el grupo mixto llevaba aparejada diversas consecuencias.
 - 4.1. En primer término, la consecuente reducción, limitación y supresión de los derechos del grupo parlamentario de contenido económico (art. 25), lo que afectaba indirectamente al régimen de financiación pública del Partido Riojano, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, de financiación de los partidos políticos¹¹⁹. Y correlativamente la reducción de los

¹¹⁸ La STC 44/1995, FJ 4, advertía que una “atemperación de las facultades de la actuación parlamentaria del Grupo Mixto que obedezca al hecho de encontrarse éste formado por un único parlamentario no puede reputarse contraria al artículo 23.2 de la Constitución, siempre que el parlamentario en cuestión no sea privado de sus derechos individuales y de participación en la Cámara como representante que es de los ciudadanos”. Por su parte el artículo 26 del Reglamento del Parlamento riojano establece que “todos los Grupos Parlamentarios gozan de idénticos derechos, salvo las excepciones previstas en el presente Reglamento”, y sabido es que las excepciones son la clave de bóveda del *ius in officium*.

¹¹⁹ Al resolver un incidente de ejecución de la STC, en relación con la reducción de subvenciones que percibiera el Grupo Parlamentario Riojano como consecuencia de su disolución y “envío” al grupo mixto, señala el Auto 17/2011, de 28 de febrero, que: “Ahora bien, la pretensión de los recurrentes de que se declare que forma parte del restablecimiento en su derecho a ejercer el cargo público representativo (art. 23.2 CE) el que se les abonen determinadas cantidades por los aludidos conceptos, ya fue formulada en el escrito de demanda, incorporándose al suplico de la misma. Y, en respuesta a tal petición, se señaló en el fundamento jurídico 4 de la Sentencia que, en cuanto a los derechos económicos de los parlamentarios, ‘de acuerdo con nuestra doctrina, sentada en la STC 214/1990, de 20 de diciembre, FJ 7, ‘resulta evidente que la finalidad de las diversas clases de subvenciones, establecidas en beneficio de los grupos parlamentarios, no es otra que la de facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara a la que pertenecen, para lo cual se dota a los grupos en que los Diputados, por imperativo reglamentario, han de integrarse, de los recursos

derechos económicos –haberes y pasivos– de los diputados afectados¹²⁰.

- 4.2. En segundo término, respecto a los segundos de orden parlamentarios: a) la limitación de determinadas funciones que afectaban al ejercicio ordinario del núcleo de la función representativa (arts. 22, 23, 24 y 26 del Reglamento del Parlamento de La Rioja); y b) la reducción, limitación o supresión de la representación de los parlamentarios integrados en el Grupo Riojano, en los órganos parlamentarios o políticos de la Cámara (arts. 28, 33.4b, 34, 36, 42, 43, 44, 45, 48, 49, 53, 59 y ss., 64, 66, etc.).

3. La creación por acuerdo de la Mesa de les Corts Valencianes de una agrupación de diputados no adscritos

1. En este orden de cosas la Mesa de Les Corts Valencianes, en sesión del 18 de enero de 2008, adoptó un acuerdo parlamentario complementario en desarrollo del Reglamento de la Cámara, sobre el estatuto del

económicos necesarios. Desde esta perspectiva, la graduación de la cuantía de las subvenciones exclusivamente en atención al carácter más o menos numeroso de los grupos constituye una exigencia de equidad, si bien cabe que la proporcionalidad del reparto de las cantidades destinadas a este objeto sufra las correcciones que se estimen precisas para garantizar el funcionamiento adecuado de los grupos más pequeños. Lo que no cabe es pretender o sostener la tesis de que la reducción de las subvenciones correspondientes al grupo mixto dificulte o impida gravemente el cumplimiento de las funciones representativas propias, garantizadas por el art. 23 CE'. Aplicándola al presente caso, ha de concluirse que la posible reducción de las subvenciones y aportaciones económicas al grupo mixto del Parlamento de La Rioja, respecto a las que recibía el grupo parlamentario del Partido Riojano, no afecta al núcleo esencial de las funciones representativas propias de los demandantes de amparo, por lo que en ese punto no se ha producido lesión alguna de los derechos que les garantiza el art. 23.2 CE''.

¹²⁰ Según Acuerdo de la Mesa de la Cámara, adoptado el 26 de julio de 1999, cada grupo parlamentario podía designar un diputado que sería retribuido con cargo a los presupuestos del grupo parlamentario. Se establecía una cuantía de las subvenciones a percibir por cada grupo parlamentario, con efectos del 1 de agosto de 1999, en las cantidades siguientes: subvención fija: 1.025.000 ptas/mes, subvención variable: a) 190.000 pts/diputado/mes, b) Los grupos parlamentarios percibirán además, 190.000 ptas/mes por cada diputado perteneciente a los mismos que sea miembro de la Mesa de la Cámara. Dicho Acuerdo de la Mesa de la Cámara fue ampliado y completado por el Acuerdo del 30 de julio de 1999, sobre percepciones económicas de los diputados regionales.

diputado no adscrito y creando una figura extrarreglamentaria cual era la "agrupación de diputados no adscritos"¹²¹.

2. El acuerdo de la Mesa era, a la sazón, un puro ejercicio de decisionismo político, y creaba esa figura pensada con una finalidad distinta a la organización parlamentaria. Establecía el acuerdo:

"Quinto. En el caso específico de coaliciones electorales, si todos los diputados y diputadas pertenecientes a una misma formación política dejasen de pertenecer, por cualquier causa, a su grupo parlamentario podrán solicitar a la Mesa de Les Corts la formación de una agrupación de diputados no adscritos, previa certificación de su pertenencia a la citada formación política.

En este caso, podrán nombrar un representante ante la Mesa de Les Corts que, a su vez, formará parte con voz y voto de la Diputación Permanente, así como un representante en cada una de las comisiones a las que queden adscritos que ejercerá como portavoz de la agrupación.

La agrupación de diputados no adscritos podrá presentar a través de sus diputados o diputadas no adscritos interpelaciones al Consell, así como las mociones subsiguientes presentadas por la propia agrupación.

Los tiempos de intervención en los debates de pleno y comisión de la representación de la agrupación será en proporción a su importancia numérica.

La Mesa, en la forma en que determina el Reglamento pondrá a disposición de la agrupación de diputados no adscritos los espacios físicos y los medios materiales para el correcto cumplimiento de las funciones de los diputados no adscritos que la integren"¹²².

IV. CARTOGRAFÍA DEL *IUS IN OFFICIUM* DEL DIPUTADO NO ADSCRITO. SU ESTATUTO

1. La doctrina consolidada del Tribunal Constitucional ha entendido que "el derecho fundamental del artículo 23.2 entra en juego cuando lo directamente afectado sea el ejercicio de las facultades legalmente reconocidas a los cargos públicos de configuración legal, función de configuración en la que participan los reglamentos parlamentarios a los que compete regular y ordenar

¹²¹ Nos remitimos a GUILLEN CARRAU, ob. cit. pp. 127 y ss. y sobre la agrupación de diputados no adscritos, pp. 133 y ss.

¹²² Sobre su aplicación, GUILLEM CARRAU, ob. cit. pp. 133-134.

los derechos y atribuciones que los parlamentarios ostentan, de tal suerte que, una vez conferidos aquellos por las normas reglamentarias, pasan a formar parte del *status* propio del cargo parlamentario y sus pretendidas transgresiones pueden ser defendidas ante este Tribunal (...) en cuanto contenido del *ius in officium* que se considera ilegalmente constreñido”¹²³.

2. La descripción de ese mapa del *ius in officium* que constituye la garantía del núcleo de representación política del diputado, exige una labor de examen de los cuerpos de los reglamentos parlamentarios¹²⁴. ¿Cuál es el estatuto de un parlamentario no adscrito?
3. Repárese que nos encontramos con dos elementos que han de cohonestarse: a) en primer término que el diputado no adscrito es también diputado; b) que buena parte de las actuaciones parlamentarias de los diputados quedan supeditadas o habilitadas por la *interpositio* del grupo parlamentario¹²⁵.

1. El diputado no adscrito no es un diputado menor individualmente considerado

1. Respecto a la primera cuestión, que el diputado no adscrito es un diputado, por lo que goza de los mismos derechos individuales que los reglamentos camerales atribuyen a los parlamentarios integrados en grupos parlamentarios o en el residual grupo mixto¹²⁶.
2. Engarzada con la primera, la declaración conlleva la pérdida de los puestos que pudiera ocupar en representación del grupo parlamentario que había abandonado¹²⁷.

¹²³ Vide ATC 240/1997, de 25 de junio; SSTC 161/1988, de 20 de septiembre; 181/1989, de 3 de noviembre; 95/1994, de 21 de marzo y 124/1995, de 18 de julio.

¹²⁴ Vide GUILLEM CARRAU, ob. cit. pp. 124 y ss. para el caso singular de los diputados no adscritos del Reglamento de Les Corts Valencianes.

¹²⁵ FERNÁNDEZ VIVAS, El régimen parlamentario en el sistema de partidos: la influencia de los partidos políticos en la configuración del sistema parlamentario y en la función de dirección y actuación, en GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ y SALVADOR MARTÍNEZ (Eds.) (2021) “División de poderes en el Estado de partidos”, Marcial Pons, Madrid, pp. 199 y ss.

¹²⁶ Véase CIDONCHA MARTÍN, ob. cit. pp. 248 y ss.

¹²⁷ GUILLEM CARRAU, ob. cit. p. 127.

3. Respecto a la segunda cabe señal que el *status* del parlamentario no adscrito se ve limitado, constreñido o simplemente privado de todos aquellos derechos de naturaleza parlamentaria o de contenido económico que están directamente vinculados con la pertenencia a un grupo parlamentario, que es la forma ordinaria de “organización” *interna corporis* de las asambleas parlamentarias¹²⁸.

2. Sobre el derecho de asistencia y voto

1. Los diputados no adscritos, por tanto, tienen derecho a asistir con voz y con voto a las sesiones del Pleno y de las comisiones de las que formen parte.
2. En la delimitación de su *ius in officium* no ofrece controversia que: a) asisten con voz y con voto a las sesiones plenarias; b) su intervención en los debates queda modulada por el reglamento de las cámaras que disciplinan o mediatizan la misma a través de los grupos parlamentarios; en tales casos, diversos reglamentos han señalado que corresponde a la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, fijar el régimen de su intervención en el Pleno de la Cámara.
3. En relación con su asistencia con voz y voto a las comisiones. Como ha señalado la doctrina legal en el caso de los concejales no adscritos, tienen derecho a formar parte, al menos, de una comisión, aun cuando surgen los problemas derivados que la participación en las mismas está vinculada o subordinada a los criterios de proporcionalidad según la representación en el seno del grupo parlamentario.
 - 3.1. Los reglamentos parlamentarios atribuyen esa función oída la Junta de Portavoces (Rioja, Extremadura, Valencia, Andalucía), en otros casos directamente a la Mesa de la Cámara (Cantabria, Canarias, Cataluña, Castilla y León) y en otros casos no se regula expresamente dicho extremo.
4. La participación del diputado no adscrito en la comisión parlamentaria con voz y con voto cuenta con las dificultades en aquellos casos en los que los acuerdos en el seno de las comisiones informativas se adopten sobre la base del voto ponderado.

¹²⁸ Sobre el caso valenciano, GUILLEM CARRAU, ob. cit. pp. 126 y ss.

3. Sobre las iniciativas legislativas parlamentarias

1. En relación con las iniciativas parlamentarias, la función legislativa pertenece al “núcleo de la representación política” (STC 38/1999). Únicamente podrá promover aquellas que se reconocen individualmente al diputado, sin perjuicio de que se exija más de una firma de parlamentarios y le corresponda, en consecuencia, la carga de recabar la firma de otros diputados según el número mínimo que exigen los reglamentos camerales.
 - 1.1. Las enmiendas a la totalidad en los reglamentos se suele atribuir al grupo parlamentario correspondiente. Y en consecuencia el debate en el Pleno se suele limitar a las intervenciones de los grupos parlamentarios, lo que excluiría la intervención del diputado no adscrito, salvo en aquellos casos en los que se hayan mantenido para el pleno las enmiendas que hubiere realizado un diputado no adscrito o bien en la regulación del debate plenario y por razones de “equidad” se considere por la Presidencia del Pleno o de la comisión la intervención del diputado no adscrito que hubiere formulado la enmienda¹²⁹.
 - 1.2. Las enmiendas al articulado en principio pueden presentarse individualmente pero no es infrecuente que los reglamentos suelen exigir que estén “visadas” por el portavoz del grupo parlamentario correspondiente¹³⁰. En cualquier caso del derecho de presentar enmiendas se colige el correspondiente a defenderlas en Pleno o comisión dado que afectan al núcleo esencial de la función representativa. Sin perjuicio de aquellos procedimientos legislativos especiales –como los de lectura única– en los que hay una restricción general y por tanto se aplica el régimen común a todos los diputados¹³¹.

¹²⁹ GUILLEM CARRAU, ob. cit. pp. 131 y 132.

¹³⁰ Con los consecuentes y específicos problemas en el caso de la portavocía “tradicional” del grupo mixto, ARCE JANÁRIZ, (1997) “Tránsfugas y Portavoces en el Grupo Mixto (Dictamen sobre la constitucionalidad de la regulación de la portavocía del Grupo Parlamentario Mixto preparada por el grupo de trabajo para la reforma del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias”, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 40, 1997, pp. 155-170.

¹³¹ Nos referimos por ejemplo, al caso del recurso de amparo interpuesto por diversos parlamentarios vascos del Grupo Parlamentario Izquierda Unida/Ezker Batua/Berdeak, en relación con el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco, de 8 de octubre de 1997, de no admitir a trámite las enmiendas presentadas por el indicado grupo, al que pertenecen los recurrentes, al proyecto de ley de adaptación de metodología de determinación de las aportaciones de las diputaciones

- 1.3. En relación con su integración en ponencias, ordinariamente remite en su composición a los grupos parlamentarios.

4. Las preguntas parlamentarias

Según los reglamentos los diputados podrán formular preguntas al Gobierno de respuesta oral en el Pleno y en comisiones así como de respuesta escrita.

1. En el caso de preguntas orales plenarias hay supuestos que queda vedado por cuanto para su formulación se exige el visto bueno del portavoz del grupo parlamentario correspondiente.

forales a los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable a los ejercicios 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001 y que fuere resuelto por la STC 27/2000, de 31 de enero. Señala la sentencia que “no puede admitirse que la prohibición de presentar enmiendas en el asunto que nos ocupa (justificada por la naturaleza paccionada y negociada del contenido del Proyecto de Ley de referencia, como se ha visto), suponga una limitación o restricción ilegítima y desproporcionada, desde la perspectiva del art. 23 CE, al derecho de participación de los parlamentarios en la discusión y aprobación del Proyecto de Ley de adaptación de metodología de determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, por cuanto el procedimiento previsto al efecto en el art. 29.1 LTH y en las normas de procedimiento aprobadas por Resolución de la Mesa y Junta de Portavoces del Parlamento Vasco de 24 de octubre de 1984, que lo desarrollan, permite diferentes manifestaciones de participación y de iniciativa parlamentaria, tanto en los trámites preliminares como en el momento mismo de la decisión final sobre la aprobación o rechazo del Proyecto de Ley, suficientes para satisfacer el contenido esencial de los derechos tutelados por el art. 23 CE. En efecto, el Grupo parlamentario al que pertenecen los parlamentarios recurrentes ha tenido, al igual que el resto de Grupos parlamentarios vascos, la oportunidad, en primer lugar, de presentar alegaciones escritas en relación con el contenido del Proyecto de Ley en cuestión, expresando en su caso las razones de su discrepancia con el mismo; posteriormente, convocado ya el Pleno para el debate y votación de totalidad, ha tenido su turno de intervención oral, durante un tiempo igual que el resto de Grupos parlamentarios, a fin de fijar su posición política sobre el Proyecto de Ley y las razones de su rechazo; finalmente, ha podido intervenir en la decisión última de la aprobación o rechazo del Proyecto de Ley, participando en la votación del mismo. En consecuencia, la decisión impugnada de la Mesa del Parlamento Vasco de 8 de octubre de 1997, de no admitir a trámite las enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario Izquierda Unida/Ezker Batua/Berdeak, al que pertenecen los recurrentes, al Proyecto de Ley de adaptación de metodología de determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable a los ejercicios 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001, se atuvo al procedimiento establecido en el art. 29 LTH y normas reglamentarias aprobadas por el Parlamento Vasco en desarrollo del mismo, que aplicó de modo razonable y sin desconocer ni vulnerar, por tanto, el derecho de los parlamentarios recurrentes a participar directamente en los asuntos públicos y a ejercitar su cargo electivo sin perturbaciones ilegítimas”.

5. Las funciones de impulso de la acción de gobierno

1. En lo relativo a las proposiciones no de ley los reglamentos de las Cámaras habilitan su presentación ora a los grupos parlamentarios ora a parlamentarios –con la firma de otros diputados– como señala, entre otros, el artículo 160 del Reglamento de Les Corts Valencianes.
2. En lo relativo a la presentación de la moción de censura, ha de estarse a lo que dispongan los reglamentos de las cámaras sobre el número de miembros mínimo.

6. La creación de comisiones de investigación

1. Los reglamentos suelen reservar la creación de este tipo de comisiones a los grupos parlamentarios o a un porcentaje de diputados de la Cámara que varía entre un quinto¹³² o un décimo¹³³.
2. Su participación en ocasiones está limitada a miembros de los grupos parlamentarios de la Cámara¹³⁴, o “en otros supuestos la composición y el número de miembros de las comisiones de investigación deben concretarse mediante acuerdo de la Junta de Portavoces”¹³⁵ o bien “La Mesa de las Cortes, oída la Junta de Portavoces, determinará la composición, organización y reglas de funcionamiento de la Comisión. Todos los grupos parlamentarios contarán como mínimo con un representante en la Comisión”¹³⁶.

¹³² En el caso del artículo 71 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, dos grupos parlamentarios o la quinta parte de los miembros de la Cámara. En los mismos términos el artículo 106 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, y el artículo 74 del Reglamento de la Junta del Principado de Asturias, el artículo 54 del Reglamento del Parlamento de Cantabria, o el artículo 59 del Reglamento del Parlamento Vasco, el artículo 84 del Reglamento de las Cortes de Aragón, y el artículo 67 del Reglamento del Parlamento catalán, el artículo 50 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, artículo 48 del Reglamento del Parlamento de La Rioja, el artículo 62 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, el artículo 57 del Reglamento del Parlamento de Canarias.

¹³³ Caso del artículo 54 del Reglamento de Les Corts. En el caso del artículo 52 del Reglamento de Andalucía se limita a un grupo parlamentario y la décima parte de los parlamentarios.

¹³⁴ Caso del artículo 59 del Reglamento del Parlamento Vasco o del artículo 84 del Reglamento de las Cortes de Aragón.

¹³⁵ Según el artículo 67 del Reglamento del Parlament de Catalunya.

¹³⁶ Según el artículo 50 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León.

7. Régimen de impugnación o reconsideración de los acuerdos de la Mesa

Tienen reconocido el derecho a solicitar de la Mesa la reconsideración de los acuerdos adoptados¹³⁷.

8. Las peticiones de información

Aun cuando diversos reglamentos la supeditan al visto bueno o a la intermediación del grupo parlamentario, la doctrina constitucional ya fijó que se trataba de un derecho individual de los diputados integrado en su *status*¹³⁸.

V. SOBRE LA IMPUGNACIÓN DE LOS ACTOS DE DECLARACIÓN DE DIPUTADO NO INSCRITO

1. Conocen la doctrina constitucional de modo reiterado¹³⁹. Ya señaló la STC 27/2000, de 31 de enero, que para poder recurrir en amparo un acto parlamentario sin valor de ley por la vía del art. 42 LOTC, es menester que haya alcanzado “firmeza”, lo que sólo sucede una vez que se hayan agotado las instancias internas parlamentarias¹⁴⁰.
 - 1.1. Y aquella que establece esa doble legitimación de los grupos parlamentarios y de sus miembros como titulares del *ius agendi* en vía de amparo, según el artículo 46.1 a) de la LOTC, ante el Tribunal Constitucional fundada en la lesión del artículo 23.2 de la CE de

¹³⁷ Es plenamente invocable la doctrina constitucional sobre la constitución, funciones y misiones de los grupos parlamentarios (*Vide* STC 36/1990, de 1 de marzo), sobre la legitimación de los diputados y de los propios grupos para recurrir determinadas decisiones ablatórias de derechos constitucionales protegidos por la Mesa de la Cámara (STC 125/1990, de 5 de julio; STC 214/1990, de 20 de diciembre; STC 81/1991, de 22 de abril; STC 15/1992, de 10 de febrero y STC 125/1990, de 5 de julio).

¹³⁸ *Vide* el FJ 7 de la STC 161/1988, de 20 de septiembre, y el FJ 5 de la STC 181/1989, de 3 de noviembre.

¹³⁹ Una aproximación en el trabajo de CIDONCHA MARTÍN ob. cit., pp. 237 y ss.

¹⁴⁰ SSTC 136/1989, de 19 de julio; 125/1990, de 5 de julio y 121/1997, de 1 de julio; y AATC 241/1984, de 11 de abril; 296/1985, de 24 de abril; 219/1989, de 27 de abril; 570/1989, de 27 de noviembre y 334/1993, de 10 de noviembre.

1978¹⁴¹. En ese sentido la citada STC 81/1991, de 22 de abril, declaraba que:

“sin necesidad de entrar en una cuestión ampliamente discutida por la doctrina como la de la naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios, en lo que respecta a los procesos constitucionales este Tribunal ha entendido en reiteradas ocasiones, en aplicación del principio del favor actionis que los Grupos Parlamentarios ostentan una representación institucional de los miembros que los integran que les otorga capacidad procesal ante este Tribunal para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de dichos miembros que tengan relación con el ejercicio del cargo representativo”.

2. Empero la doctrina constitucional ha ido acotando que la lesión invocada no viene determinada por la simple conculcación de normas reglamentarias camerales sino por “razones sustantivas de carácter material”¹⁴².
3. La doctrina consolidada del Tribunal Constitucional había entendido que el derecho fundamental del artículo 23.2 entra en juego “cuando lo directamente afectado sea el ejercicio de las facultades legalmente reconocidas a los cargos públicos de configuración legal, función de configuración en la que participan los Reglamentos Parlamentarios a los que compete regular y ordenar los derechos y atribuciones que los parlamentarios ostentan, de tal suerte que, una vez conferidos aquellos por las normas reglamentarias, pasan a formar parte del *status* propio del cargo parlamentario y sus pretendidas transgresiones pueden ser defendidas ante este Tribunal (...) en cuanto contenido del *ius in officium* que se considera ilegalmente constreñido” (ATC 240/1997, de 25 de junio; STC 161/1988, de 20 de septiembre; STC 181/1989, de 3 de noviembre; STC 95/1994, de 21 de marzo y STC 124/1995, de 18 de julio).
4. Y ha de afectar al núcleo de la función representativa parlamentaria entre las que se encuentra el ejercicio de la función legislativa o de control de la acción de gobierno¹⁴³.

¹⁴¹ Vide STC 42/1985, de 15 de marzo; STC 36/1990, de 1 de marzo; STC 81/1991, de 22 de abril; STC 63/1987, de 29 de mayo y STC 36/1990, de 1 de marzo.

¹⁴² Vide STC 81/1991, de 22 de abril, que remite a la previa STC 23/1990.

¹⁴³ Vide STC 27/2000, de 31 de enero (Asunto Izquierda Unida-Mesa del Parlamento Vasco), que “como también se ha expuesto en la STC 38/1999, de 22 de marzo, con cita de las

PARTE IV. EL CONCEJAL Y EL DIPUTADO PROVINCIAL NO ADS- CRITO. LA MODIFICACIÓN DEL ESTATUTO DE LOS ELECTOS LOCA- LES DEL ARTÍCULO 73 DE LA LRBRL DE 1985 Y LA DEL QUORUM EXIGIBLE EN LA MOCIÓN DE CENSURA SEGÚN EL ARTÍCULO 197 DE LA LOREG

I. ÍNCIPIT. “PARLAMENTARIZACION” DEL RÉGIMEN LOCAL

1. Como ya advertíamos en la parte primera, se aprecia una paulatina incor-
poración de preceptos en el ordenamiento jurídico local y electoral que
no se limitan a la reforma del artículo 73 de la LRBRL o del artículo 197
de la LOREG, derivadas de la cuasi convención constitucional del Acuerdo
o Pacto contra el transfuguismo. La primera reforma en el año 1999¹⁴⁴ y
la segunda, llamada “modernización” del régimen local en el año 2003.
2. Una cierta y previa mutación institucional de la representación local ha
alterado el sistema del artículo 23 en relación con los artículos 67 y 140

precedentes SSTC 36/1990 y 220/1991, de 25 de noviembre, ‘no cualquier acto del
órgano parlamentario que infrinja la legalidad del ius in officium resulta lesivo del derecho
fundamental. Sólo poseen relevancia constitucional a estos efectos los derechos o facultades
atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamen-
taria, como son, indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o del control de la
acción del Gobierno, siendo vulnerado el art. 23 CE si los propios órganos de las asambleas
impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la repre-
sentación o la igualdad entre representantes” (FJ 2).

¹⁴⁴ Que fue inicialmente modificado en el año 1999 con la Ley 11/1999, de 21 de abril, de
modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, RBRL, y otras medidas para el desarrollo del
Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y
en materia de aguas. Daba una nueva redacción al apartado 3 del artículo 73 en los tér-
minos “3. A efectos de su actuación corporativa, los miembros de las Corporaciones loca-
les se constituirán en grupos políticos, en la forma y con los derechos y obligaciones que
se establezcan. El Pleno de la Corporación, con cargo a los Presupuesto 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 esta-
blezcan 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 grupos políticos deberán llevar una contabilidad específica de la dotación
a que se refiere el párrafo anterior, que pondrán a disposición del Pleno de la Corporación
siempre que éste lo pida”.

de la CE de 1978 y con los artículos 176 y ss. de la LOREG cohonestado con el artículo 3.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local¹⁴⁵.

- 2.1. Paradójicamente la “garantía institucional” de la autonomía local – que tanto predicamento tuvo desde su recepción en la doctrina científica y en la constitucional– no ha impedido la distorsión de su “imagen reconocible”.
3. Esa distorsión se ha producido, entre otros factores, con la alteración del carácter representativo de los órganos municipales (artículo 20 LRBRL de 1985) por dos vías.
 - 3.1. La primera en la reproducción de un esquema o modelo especular “parlamentario” en la atribución de competencias entre el pleno y la Alcaldía así como la Junta de Gobierno Local (artículos 21 a 23 de la LRBRL de 1985). Se altera el imaginario tradicional concejil y se desplaza con una nueva “imagen institucional” no tan reconocible, así la Alcaldía y la Junta de Gobierno local se configuran como la rama ejecutiva del Gobierno local, mientras que el pleno adquiere rasgos de la rama legislativa, alterando sustancialmente las relaciones *interna corporis* entre dichos órganos locales.
 - 3.2. La segunda refuerza la “agremiación” política de los concejales en su ejercicio ordinario de sus funciones¹⁴⁶. Se ha asentado el

¹⁴⁵ Son interesantes las reflexiones críticas de BELLO PAREDES (2015) “Los tránsfugas como patología del sistema representativo en el ámbito local: aportaciones para su posible erradicación”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 40, 2015, aun cuando se aprecia cierta melancolía del “mandato imperativo” del partido político.

¹⁴⁶ Como señala el FJ 2 de la STC 9/2012, de 18 de enero: “el origen del precepto impugnado se remonta al acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales, que se firmó por la práctica totalidad de los partidos políticos con fecha 7 de julio de 1998, y que fue renovado por nuevos acuerdos de 26 de septiembre de 2000 y 23 de mayo de 2006. La finalidad de los mismos es la de respetar la voluntad de los ciudadanos manifestada en las elecciones, en cuanto constituye la expresión esencial de un régimen democrático. Con este objetivo se disponen una serie de medidas ‘para frenar y reducir el condenable fenómeno de deslealtad política conocido como transfuguismo’ entre las que se encuentra la creación legal de la figura de los ‘concejales no adscritos’, que no pueden integrarse en grupo alguno. En efecto, como consecuencia de dicho acuerdo, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, modificó el art. 73.3 LRBRL e introdujo la figura de los miembros de las corporaciones locales no adscritos a ningún grupo político, esto es, los concejales que no se

derecho-deber de los concejales a pertenecer a un grupo político en el seno de la corporación¹⁴⁷.

3.2.1. De ese derecho-deber se deriva la modificación sustancial del régimen de los electos locales y al crear estatutos jurídicos singulares derivados de la recuperación de un cierto mandato

integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos o que abandonen su grupo de procedencia, siendo así que con anterioridad a la introducción de esta figura por la Ley 57/2003, los miembros de las entidades locales en esta situación pasaban a integrarse en el grupo mixto. En este sentido, el art. 73.3 LBRL regula un aspecto que se integra en el ámbito organizativo de la corporación local, como es el de los grupos políticos en los que se integran los concejales a los efectos de su actuación corporativa. Al respecto, hasta la reforma operada en la LBRL por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, el legislador había establecido un criterio de organización del trabajo de la corporación consistente en el encuadramiento en grupos de los concejales que la integran; y disponía la obligatoria adscripción de todo concejal a un grupo municipal, constituyendo el grupo mixto aquellos concejales que no quedaran integrados en ningún otro grupo municipal. Sin embargo, con la reforma del art. 73.3 LBRL el legislador ha optado por un sistema de organización que no se basa, como antes, exclusivamente en los grupos políticos, sino que, en dicho diseño organizativo, introduce, como hemos dicho, la figura del concejal no adscrito”.

¹⁴⁷ Vide, en ese sentido, entre otras, la STS de 18 de junio de 2007 (ROJ: STS 4381/2007 - ECLI:ES:2007:4381) en relación con una concejala del grupo municipal popular del Ayuntamiento de Boadilla del Monte. Y la STS de 21 de marzo de 2006 (ROJ: STS 2231/2006 - ECLI:ES:2006:2231), en relación con el Ayuntamiento de Hoyo de Manzanares. En este segundo caso no se había incorporado al grupo mixto por cuanto el Ayuntamiento había exigido un número mínimo de concejales. Señala la sentencia que matiza algún previo pronunciamiento que “3.- Existe un derecho-deber de los Concejales de estar adscritos a uno de los Grupos, sea el correspondiente a la organización política del Concejal o bien el mixto, por lo que forzoso es concluir que al impedirse a uno de ellos integrarse en el Grupo Mixto, colocándole en la situación de Concejal no adscrito a ningún Grupo político, se le está impidiendo desarrollar su función representativa en las mismas condiciones que el resto de los Concejales, con vulneración, por tanto, del artículo 23.2 de la Constitución. La infracción constitucional no puede resultar excluida por el hecho de haber sido autorizado a asistir a las sesiones de las Comisiones Informativas, pues el derecho lesionado no es el de participar en todos los órganos complementarios del Ayuntamiento, cuya titularidad corresponde a los Grupos políticos (artículo 20.3 de la Ley 7/1985), sino el de formar parte de uno de dichos Grupos como los demás Concejales. 4.- La exigencia de un número mínimo de Concejales para la existencia del Grupo Mixto, con el propósito de evitar tentaciones de ‘transfuguismo’, y basada en las ventajas que podría reportar un Grupo Mixto constituido por un sólo Concejal, no constituye justificación objetiva y razonable para penalizar los cambios de adscripción política, no prohibidos constitucionalmente, mediante la colocación del Concejal

imperativo no del cuerpo electoral sino del partido político o de la coalición política correspondiente mediante la creación del “limbo” de los concejales no adscritos (artículo 73 de la LRBR) y el desplazamiento de la funciones del grupo mixto¹⁴⁸.

disidente de su organización política en la situación discriminatoria de no adscrito a ningún Grupo. Razonamiento al que cabría añadir que dicha situación solo se produce cuando el Concejil disidente no puede integrarse en otro de los Grupos políticos existentes en el Ayuntamiento, con lo que la medida es, por su carácter selectivo, doblemente discriminatoria. QUINTO.- Lo que antes se ha razonado no es contradictorio con el criterio que la Sección Cuarta de esta Sala plasmó en la sentencia de 15 de septiembre de 1995, y que se resume en que la constitución del Grupo Mixto en un Ayuntamiento requiere la voluntad ordenante de una norma de organización y en que un acto administrativo singular no es el instrumento adecuado para ello. Ese criterio debe ser matizado o completado con estas precisiones: a) La constitución y funcionamiento del Grupo Mixto exige una regulación que efectivamente ha de realizarse mediante un instrumento de naturaleza normativa que, como todos los de esta naturaleza, tendrá un carácter genérico y será susceptible de aplicarse durante el periodo de su vigencia a un ilimitado número de casos. b) La ausencia de esa regulación, por no haber ejercido el Ayuntamiento la potestad normativa que tiene reconocida para ello, no puede obstaculizar el derecho que asiste a todo concejal a integrarse en el Grupo Mixto. c) Consiguientemente, una cosa es ordenar de futuro, en términos genéricos y por tiempo indefinido, las pretensiones de constitución de Grupo Mixto que puedan plantearse, y otra muy diferente es resolver el singular caso de que, ante la ausencia de la norma organizativa que así lo permita, un concejal no pueda hacer efectivo el derecho que le asiste a integrarse en el Grupo Mixto. En este caso, la efectividad que ha de darse al derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución debe ser el criterio prevalente, y, frente a él, no puede ser válidamente invocada esa ausencia de norma organizativa a la que se ha hecho referencia”.

¹⁴⁸ Vide STS de 26 de septiembre de 2002 (ROJ: STS 6198/2002 - ECLI:ES:2002:6198) sobre la constitución del grupo mixto constituido por un único concejal, antes de la reforma, en el Ayuntamiento de Tres Cantos. Declara la sentencia que: “3.- Existe un derecho-deber de los Concejales de estar adscritos a uno de los Grupos, sea el correspondiente a la organización política del Concejal o bien el mixto, por lo que forzoso es concluir que al impedirse a uno de ellos integrarse en el Grupo Mixto, colocándole en la situación de Concejal no adscrito a ningún Grupo político, se le está impidiendo desarrollar su función representativa en las mismas condiciones que el resto de los Concejales, con vulneración, por tanto, del artículo 23.2 de la Constitución. La infracción constitucional no puede resultar excluida por el hecho de haber sido autorizado a asistir a las sesiones de las Comisiones Informativas, pues el derecho lesionado no es el de participar en todos los órganos complementarios del Ayuntamiento, cuya titularidad corresponde a los Grupos políticos (artículo 20.3 de la Ley 7/1985), sino el de formar parte de uno de dichos Grupos como los demás Concejales. 4.- La exigencia de un número mínimo de Concejales para la existencia del Grupo Mixto, con el propósito de evitar tentaciones de ‘transfuguismo’, y basada

3.3. El concejal que abandona voluntaria o forzosamente la formación política en cuyas listas había sido electo, con la reforma del artículo 73 de la LRBRL ya no pasa a integrarse en el “grupo mixto

en las ventajas que podría reportar un Grupo Mixto constituido por un sólo Concejal, no constituye justificación objetiva y razonable para penalizar los cambios de adscripción política, no prohibidos constitucionalmente, mediante la colocación del Concejal disidente de su organización política en la situación discriminatoria de no adscrito a ningún Grupo. Razonamiento al que cabría añadir que dicha situación solo se produce cuando el Concejal disidente no puede integrarse en otro de los Grupos políticos existentes en el Ayuntamiento, con lo que la medida es, por su carácter selectivo, doblemente discriminatoria. QUINTO.- Lo que antes se ha razonado no es contradictorio con el criterio que la Sección Cuarta de esta Sala plasmó en la sentencia de 15 de septiembre de 1995, y que se resume en que la constitución del Grupo Mixto en un Ayuntamiento requiere la voluntad ordenante de una norma de organización y en que un acto administrativo singular no es el instrumento adecuado para ello. Ese criterio debe ser matizado o completado con estas precisiones: a) La constitución y funcionamiento del Grupo Mixto exige una regulación que efectivamente ha de realizarse mediante un instrumento de naturaleza normativa que, como todos los de esta naturaleza, tendrá un carácter genérico y será susceptible de aplicarse durante el periodo de su vigencia a un ilimitado número de casos. b) La ausencia de esa regulación, por no haber ejercido el Ayuntamiento la potestad normativa que tiene reconocida para ello, no puede obstaculizar el derecho que asiste a todo concejal a integrarse en el Grupo Mixto. c) Consiguientemente, una cosa es ordenar de futuro, en términos genéricos y por tiempo indefinido, las pretensiones de constitución de Grupo Mixto que puedan plantearse, y otra muy diferente es resolver el singular caso de que, ante la ausencia de la norma organizativa que así lo permita, un concejal no pueda hacer efectivo el derecho que le asiste a integrarse en el Grupo Mixto. En este caso, la efectividad que ha de darse al derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución debe ser el criterio prevalente, y, frente a él, no puede ser válidamente invocada esa ausencia de norma organizativa a la que se ha hecho referencia”. En el ámbito provincial y antes de la reforma, aun cuando la STS de 11 de mayo de 2007 (ROJ: STS 3473/2007 - ECLI:ES: 2007:3473) por la que se reconoce el derecho de los diputados provinciales de la Diputación de Palencia, que abandonaron el Grupo Popular, a “formar grupo político mixto o independiente en el seno de la Diputación demandada” y a “formar parte de las Comisiones informativas existentes”, si bien desestimaba en relación con la revocación de las delegaciones especiales adoptadas al amparo del artículo 120 del ROF. En parejos términos la STS de 21 de marzo de 2006 (ROJ: STS 2231/2006 - ECLI:ES:2006:2231). En el mismo sentido y en relación con el Ayuntamiento de Huelva la STJ de Andalucía de 21 de noviembre de 2001 (ROJ: STSJ AND 16898/2001 - ECLI:ES:2001:16898). En relación con el Ayuntamiento de Rota, la STSJ de Andalucía de 7 de diciembre de 2002 (ROJ: STSJ AND 13578/2002 - ECLI:ES: TSJAND:2002:13578), previa a la reforma, en la que se estima el recurso y se reconocía el derecho a integrar el grupo mixto.

municipal¹⁴⁹, sino que adquiere la condición de concejal –o diputado provincial– no adscrito¹⁵⁰.

- 3.4. Ahora bien, el presupuesto de la declaración por el ayuntamiento correspondiente de su condición de no adscrito es la previa comunicación de la formación política correspondiente o la renuncia voluntaria del edil, sin que pueda acordarse por la Alcaldía del ayuntamiento la adscripción de los concejales al grupo mixto¹⁵¹. Y en otras ocasiones sin que concurre el presupuesto indicado, como fórmula empleada, en alguna ocasión, para ver frustrada la presentación de una moción de censura¹⁵².

¹⁴⁹ Vide STSJ de Andalucía 2577/2009 de 19 de noviembre (ROJ: STSJ AND 15347/2009 - ECLI:ES:TSJAND:2009:15347) por la que se anulan diversos extremos del Reglamento orgánico municipal del Ayuntamiento de Benalmádena por cuanto enviaban al grupo mixto a los "concejales no adscritos". Y en el caso de los concejales electos en las listas de un partido político suspendido o disuelto judicialmente, vide STS de 18 de mayo de 2012 (ROJ: STS 3214/2012 - ECLI:ES:TS:2012:3214) en relación con la constitución del grupo mixto, según el reglamento orgánico municipal del Ayuntamiento de Bergara, los concejales afectados por la causa de disolución judicial del partido político en cuyas listas se presentaron, pasaban a la condición de no adscritos. En el mismo sentido, en el caso del Ayuntamiento de Arrasate en la STS de 5 de junio de 2012 (ROJ: STS 3817/2012 - ECLI:ES:TS:2012:3817).

¹⁵⁰ La STC 298/2006, de 23 de octubre, denegaba el amparo formulado por el partido político Acción Popular Burgalesa Independiente, contra la SAP de Burgos, de 29 de noviembre de 2001, que desestimaba el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia número 9 de Burgos, de 2 de mayo de 2001, que desestimó su pretensión de que se acordara el cese en el cargo de concejal del Ayuntamiento de Burgos y su condena al abono de determinadas cantidades, del concejal electo por sus listas y que había interesado su pase al grupo mixto.

¹⁵¹ En relación con la extinción del grupo municipal de Ciudadanos del Ayuntamiento de Talavera de la Reina y su consideración como "concejales no adscritos", la SJCA del número 3 de Toledo, 232/2017 de 11 de octubre de 2017 (ROJ: SJCA 1289/2017 - ECLI:ES:JCA:2017:1289).

¹⁵² Vide la STSJ de Andalucía (Sección Málaga) 5/2019 de 14 de enero (ROJ: STSJ AND 3279/2019 - ECLI:ES:TSJAND:2019:3279) cuando declara que "TERCERO.- En el supuesto enjuiciado las partes apelantes al combatir la fundamentación jurídica de la sentencia de instancia vuelven a reiterar su criterio parcial y subjetivo en relación a la no afectación por los actos impugnados del derecho fundamental a la participación política, defendiendo una vez más que el abandono de la formación política es un acto plenamente lícito y eficaz. La Sala, tras el examen de la sentencia apelada no puede sino concluir en forma idéntica a la acertadamente expuesta por el juzgador *a quo*, no apreciando error interpretativo alguno en relación a las cuestiones suscitadas en el recurso, que fueron estudiadas por aquél en forma detallada y exhaustiva con

- 3.5. Con todas las limitaciones, el grupo mixto, seguía siendo un “grupo no-grupo” con las consecuencias jurídicas y económicas correspondientes por lo que, como fórmula indirecta para debilitar la “plusvalía del disidente”, y salir del limbo del concejal no adscrito *de facto* anterior a la reforma¹⁵³, se crea la figura del concejal no adscrito *de iure*¹⁵⁴.

recta objetividad e imparcialidad que pugna con la razón interesada de parte que por ello resulta impropio en esta alzada, debiendo precisar al hilo del recurso entablado que si entendemos como derecho a la participación política el que asiste a todo ciudadano para influir en las decisiones o acciones de los representantes políticos, así como en la elección de los mismos y que en el caso de litis viene representado por la propuesta de moción de censura contra el Alcalde, suscrita, entre otros, por los concejales recurrentes del Partido Andalucista; el decreto n.º 152/2017, que acordó su pase al grupo de no adscritos, frustró el ejercicio de tal derecho fundamental, cuando la realidad era que nunca fue pedido oficialmente tal pase, sino la previa información municipal de la situación jurídica que en cuanto a derechos y obligaciones le iba a afectar dicho pase”. Y en relación con una moción de censura en el Ayuntamiento de Siero paralizada por la comunicación por el “sujeto político” de la suspensión en la militancia de los cargos electos proponentes, *vide* la SJCA 61/2012, de 28 de febrero, del Juzgado de lo Contencioso número 6 de Oviedo (ROJ: SCJA 9//2012 - ECLI:ES:JCA:2012:9).

¹⁵³ *Vide* entre otras expresiones del “limbo del concejal no adscrito” por su no inclusión en ningún grupo municipal –había abandonado el de Iniciativa per Catalunya– y tampoco en el grupo mixto, por exigirse determinados requisitos de tres concejales para su constitución en el Reglamento Orgánico Municipal, lo que constituía una lesión del “núcleo” del derecho del artículo 23 de la CE de 1978, la STS 266/1995 de 23 de enero (ROJ: STS 217/1995 - ECLI:ES:1995:227) relativa al Ayuntamiento de Gavá. O en el caso de la STSJ de Castilla y León 245/2003 de 27 de febrero (ROJ: STSJ CL 1012/2003 - ECLI:ES:TSJCL:2003:1012) relativa a la Diputación Provincial de Palencia, que anula, antes de la reforma, el denominado Código de Conducta Política aprobado como norma orgánica en sesión plenaria de 19 de julio de 2000 así como la Resolución del Presidente de la Diputación Provincial, de 13 de febrero de 2001, que dispuso que los concejales recurrentes pasaran a ostentar la condición de diputado independiente o no inscrito.

¹⁵⁴ La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, daba una nueva redacción al precepto en los siguientes términos: “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

3.5.1. Diversas legislaciones autonómicas habían incorporado, incluso antes que la reforma del 2003, el nuevo estatuto del concejal no adscrito¹⁵⁵. Lo hacen, como ha recordado Gonzalo ARRUEGO con variada regulación tanto del concejal no adscrito "originario" como el "sobrevenido" por decisión propia de abandonar el grupo municipal en el que estaba adscrito o como consecuencia de su expulsión adoptada por los órganos competentes en cada formación política o en su caso agrupación o coalición electoral¹⁵⁶. Sin embargo, otras legislaciones

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".

¹⁵⁵ La regulación del concejal no adscrito se introduce en la legislación autonómica. Así en los artículos 111.5 y 112 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, el artículo 34 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, el artículo 50 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña; artículo 32 (grupos políticos) y 33 (comisiones informativas) de Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid; los artículos 76, 77 y 78 (Junta de Portavoces) de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears; los artículos 26 (grupos políticos), 27 (constitución de los grupos políticos municipales) y 28 (concejales no adscritos) de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, y los artículos 134 (grupos municipales) 135 (funcionamiento de los grupos municipales) y 136 (Junta de Portavoces) de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana.

¹⁵⁶ Cfr: Gonzalo ARRUEGO (2014) "Medidas contra el transfuguismo en el ámbito local: el caso de los representantes locales no adscritos". *Anuario aragonés del gobierno local*, n.º 6, 2014, pp. 273-29.

autonómicas mantienen, formalmente al menos la función, en ese sentido, del grupo mixto¹⁵⁷.

II. EL *IUS IN OFFICIUM* DEL CONCEJAL Y DEL DIPUTADO PROVINCIAL NO INSCRITO

1. Como hemos señalado el artículo 73.3 (estatuto de los electos locales) de la LRBRL de 1985¹⁵⁸, con una enteca redacción original se modificó en dos ocasiones, en 1999 y 2003, con la confesa finalidad de desarrollar los acuerdos del Pacto antitransfuguismo firmado en 1998 y renovado por Acuerdos de 26 de septiembre de 2000, de 23 de mayo de 2006, y de 20 de noviembre de 2020¹⁵⁹.

1.1. Se configura con una razón instrumental, introducir medidas disuasorias del transfuguismo y evitar la “plusvalía del disidente” en el ámbito local –aun cuando mirando especularmente– al mundo autonómico, una finalidad implícita la de reconstruir la disciplina del mandato imperativo de los partidos políticos en el gobierno local¹⁶⁰ y la de sancionar la deslealtad política¹⁶¹.

¹⁵⁷ Diversas comunidades autónomas o no han legislado en materia de régimen jurídico local o han mantenido la adscripción del concejal no integrado o expulsado en el grupo mixto. Así, por ejemplo en los artículos 24 (comisiones informativas) y en materia de grupos políticos los artículos 27, 28, 29 y 30 de la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia.

¹⁵⁸ Véase ELORDUY I VIDAL, “Capítol 14. L’ estatut dels electes locals”, en GÍFREU I FONT y FUENTES I GASO (Dir.) *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, (2009), Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 323-345.

¹⁵⁹ La redacción original de la LRBRL de 1985 sobre el estatuto de los electos se limitaba a señalar: “Artículo 73. 1. La determinación del número de miembros de las Corporaciones locales, el procedimiento para su elección, la duración de su mandato y los supuestos de inelegibilidad e incompatibilidad se regularán en la legislación electoral. 2. Los miembros de las Corporaciones locales gozan, una vez que tomen posesión de su cargo, de los honores, prerrogativas y distinciones propios del mismo que se establezcan por la Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas y están obligados al cumplimiento estricto de los deberes y obligaciones inherentes a aquél”.

¹⁶⁰ STS 1401/2020, de 26 de octubre (Ayuntamiento Font de la Figuera).

¹⁶¹ Véase CATALÁ I BAS Transfuguismo y régimen jurídico de los concejales no adscritos. ¿Puede, y debe, el Derecho sancionar la deslealtad política?, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año n.º 34, n.º 101, 2014, pp. 43-77.

- 1.2. La exposición de motivos de la reforma de 1999 así lo advierte: “se pretende una mención expresa en la Ley de Bases a que la actuación corporativa de los miembros de las Corporaciones locales se realice a través de los grupos políticos, con la posibilidad de dotación económica para su funcionamiento siguiendo una regulación similar a la que se contempla en el Reglamento del Congreso de los Diputados para sus grupos políticos”.
2. El concejal no adscrito cuenta con estatuto capitidismínuido. Su *ius in officium* aparece constreñido y limitado al “núcleo de sus funciones representativas” en primer término y reducido el campo de sus “compensaciones económicas” con la cláusula de cierre que introduce el párrafo 3º del artículo 73.3 de la LRBRL de 1985¹⁶².
 - 2.1. Sin embargo el artículo 73.3 de la LRBRL no agota el régimen completo del concejal no adscrito sino que el mismo ha de ser completado y desarrollado por la legislación autonómica de régimen local y los reglamentos orgánicos de cada corporación que introducen diversas modulaciones en el régimen de derechos y obligaciones de los concejales no inscritos¹⁶³.

¹⁶² Sobre el estatuto del electo local (concejal o diputado provincial) no adscrito, puede consultarse ARRONIZ I MORERA DE LA VALL (2009) “El estatuto del concejal no adscrito y el derecho fundamental del artículo 23.2 CE *Revista española de la función consultiva*, n.º 12, 2009, pp. 155-168.

¹⁶³ Como recalca la STSJ, Contencioso sección 1 del 20 de enero de 2022 (ROJ: STSJ ICAN 233/2022 - ECLI:ES:TSJICAN:2022:233), que tras invocar como aval de la sentencia de instancia la STC 246/2012 de 20 de diciembre, recoge su doctrina: “Los preceptos cuestionados establecen el marco legal específico del *status* representativo de los concejales no adscritos de los municipios madrileños que es en parte semejante al establecido por el art. 73.3 de la Ley reguladora de las bases de régimen local, en la redacción resultante de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, precepto cuyo origen (como recuerda el Fiscal General del Estado en sus escritos de alegaciones) se remonta al acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo de las corporaciones locales, que se firmó por la práctica totalidad de los partidos políticos el 7 de julio de 1998, y que fue renovado por nuevos acuerdos de 26 de septiembre de 2000 y 23 de mayo de 2006. La finalidad de estos acuerdos es la de respetar la voluntad de los ciudadanos manifestada en las elecciones, en cuanto constituye la expresión esencial de un régimen democrático. Con este objetivo se disponen una serie de medidas ‘para frenar y reducir el condenable fenómeno de deslealtad política conocido como transfuguismo’ entre las que se encuentra la creación legal de la figura de los ‘miembros no adscritos’. En efecto, como consecuencia de dichos acuerdos, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, modificó

3. Cuál sea el núcleo de sus funciones representativas no viene predeterminado en la norma sino que es hijo del casuismo jurisprudencial en la interpretación que del artículo 73.3 de la LRBRL están realizando con remisión expresa a una convención política como son los Acuerdos o Pactos contra

el art. 73.3 LRBRL e introdujo la figura de los miembros de las corporaciones locales no adscritos a ningún grupo político, esto es, los concejales o diputados provinciales 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, siendo así que con anterioridad a la introducción de esta figura por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, los miembros de las entidades locales en esta situación pasaban a integrarse en el grupo mixto. Ciertamente, el art. 73.3 LRBRL 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, si bien sí que establece (párrafo tercero) que 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', limitación esta cuya conformidad con el art. 23 CE hemos declarado en la STC 9/2012, de 18 de enero, en la que, acogiendo las alegaciones del Fiscal General del Estado, advertimos que, 'en principio, las restricciones o limitaciones impuestas a los concejales no adscritos responden a un fin legítimo'. La actitud del tráfuga, que, aun ejerciendo su derecho individual, altera el equilibrio de fuerzas derivado 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, aun 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' (STC 9/2012, FJ 4, cuya doctrina reitera la STC 30/2012, de 1 de marzo). Y es que, como asimismo recuerda la citada STC 9/2012, FJ 4, este Tribunal ha puesto de manifiesto la relevancia jurídica de la adscripción política de los representantes, entre otras, en la citada STC 32/1985, FJ 2, en la que afirmamos que 'es claro, en efecto, 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, esa adscripción no puede ser ignorada, ni por las normas infraconstitucionales que regulen 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 facultad de organización que es consecuencia de su autonomía'. Ahora bien, tampoco debe olvidarse que el art. 23.2 CE "ha sido interpretado en reiteradas ocasiones por parte de este Tribunal como creador de una vinculación inmediata entre electores y elegidos, que no puede ser condicionada en sus elementos esenciales por la mediación de los partidos políticos por tratarse de un mandato libre" (STC 10/1983).

el transfuguismo, y la apelación a su código de buena conducta, como han reconocido los tribunales.

4. La determinación de ese núcleo esencial de la función representativa, silente el legislador, han exigido del Tribunal Constitucional y de la doctrina legal así como la jurisprudencia menor, destrezas más propias de un oficio de cartógrafo que diseñara esos “mapas de cabotaje” de la costa del *ius in officium* que las que constitucionalmente les corresponde como legislador negativo o en ejercicio de la función revisora jurisdiccional¹⁶⁴. No se escapa que la finalidad de tales reformas, el artículo 73 de la LRBR y el artículo 197 de la LOREG, era “no dar alicientes al transfuguismo en beneficio del buen gobierno local y de la honradez política”. Pero sorprende sobremanera que en esa labor de cartógrafo haya empleado cual cuadrante o sextante interpretativo los Acuerdos políticos sobre el transfuguismo.
- 4.1. La confección de ese mapa del *ius in officium* ha sido eminentemente casuística desde la introducción de la figura en la legislación local en el año 2003.
- 4.2. Dado que el régimen del electo no inscrito se consagra con la indicada reforma, examinaremos, fundamentalmente, los pronunciamientos posteriores a la misma, sin perjuicio del necesario engarce con la previa doctrina constitucional –y su eco en la legal– en lo relativo a esa doble mediación del concejal o del diputado provincial electo, con el partido político, coalición o agrupación de electores con la que concurrió a las elecciones y con el cuerpo electoral.

¹⁶⁴ La STC 246/2012 declara que “de conformidad con nuestra doctrina cabe afirmar que el núcleo esencial de la función representativa se corresponde con aquellas funciones que sólo pueden ejercer los titulares del cargo público por ser la expresión del carácter representativo de la institución (SSTC 141/2007, FJ 3 y 169/2009, FJ 3, por todas) y de las que no pueden ser privados incluso en el caso de que los titulares del cargo público hayan optado por abandonar el grupo político de procedencia (SSTC 5/1983, FJ 4; 185/1993, FJ 5 y 298/2006, FJ 7, por todas). Por esta razón, entre las funciones que pertenecen al núcleo inherente a la función representativa que constitucionalmente corresponde a los miembros de una corporación local se encuentran, en todo caso, la de participar en la actividad de control del gobierno local, la de participar en las deliberaciones del Pleno de la corporación, la de votar en los asuntos sometidos a votación en este órgano, así como el derecho a obtener la información necesaria para poder ejercerlas anteriores” (SSTC 169/2009, FJ 3; 20/2011, FJ 4; y 9/2012, FJ 4).

4.3. Nos detendremos, además, en algún supuesto específico que puede ser muy significativo: a) la calificación como diputados no adscritos en la Diputación Provincial de Alicante; b) lo que hemos denominado la doctrina constitucional del caso Majadahonda; c) la proscripción de la plusvalía del disidente como motivo de nulidad de determinados nombramientos de concejales no adscritos; d) los supuestos en los que es el propio partido o formación electoral la causante, en el caso del Ayuntamiento de Coslada, y e) cuando el concejal es reincorporado al partido o la formación política del que había sido expulsado.

1. La STC 169/2009, de 9 de julio: supresión del grupo mixto y calificación de sus integrantes como diputados no adscritos en la Diputación Provincial de Alicante

1. Por vía de amparo la STC 169/2009, de 9 de julio, resolvía el recurso mixto deducido por varios diputados provinciales de la Diputación Provincial de Alicante. Los acuerdos del plenario provincial de 24 de julio de 2003 habían adscrito, en un primer momento, a los recurrentes en el grupo mixto dato que su petición de incorporación al grupo del PSPV-PSOE fue desestimada por haber sido los concejales –y diputados provinciales– expulsados de la formación política. En un segundo momento, mediante acuerdo plenario de la Diputación Provincial de 15 de abril de 2014, se “recalificó”, al amparo del reformado artículo 73.3 de la LRBRL de 1985, se suprimió el grupo mixto, y por ende las retribuciones asignadas al mismo, a la par que se limitaban sus derechos económicos a la “percepción de asistencias y de las indemnizaciones” que en su caso fueren procedentes y se les calificó como diputados no-inscritos.
2. Cerrada la vía contencioso-administrativa los afectados recurrieron en amparo ante el Tribunal Constitucional. Su argumentación principal descansaba en que el acuerdo provincial lesionaba sus derechos de participación política como diputados provinciales y les colocaba en una “situación de desventaja respecto a los diputados adscritos a un grupo político”.
3. Según los recurrentes las limitaciones en el ejercicio de sus derechos se concretarían en los siguientes extremos: a) no poder formar parte de la

Junta de Portavoces; b) no poder formar parte como grupo político de las comisiones informativas; c) la imposibilidad de ejercer el cargo en régimen de dedicación exclusiva como consecuencia de la supresión del grupo mixto; d) la pérdida de los beneficios económicos y la infraestructura puesta a su disposición como grupo mixto.

4. Según la sentencia examinada la supresión del grupo mixto y el tránsito de los mismos al estatuto de concejal no adscrito no se ve afectado. En una argumentación exitosa recalca el FJ 3 que:

“Para determinar si existen las lesiones alegadas es preciso, por tanto, analizar si la decisión de considerar a los ahora recurrentes como diputados no adscritos y suprimir, como consecuencia de ello, el grupo mixto de la corporación, ha menoscabado los derechos de estos diputados provinciales a ejercer las funciones de representación inherentes a su cargo o, dicho en otros términos, si las limitaciones o restricciones que se derivan del referido Acuerdo inciden en el núcleo de su función representativa, ya que sólo en este caso podría apreciarse la vulneración de los derechos fundamentales invocados. Sin perjuicio de lo que más adelante destacaremos respecto de las Diputaciones Provinciales, en relación con los parlamentarios, hemos de indicar que la STC 141/2007, de 18 de junio, precisó que ‘el ejercicio de la función legislativa o de control de la acción del Gobierno’ pertenece ‘al núcleo de su función representativa parlamentaria’ (FJ 3) y, en aplicación de este criterio, llegó a la conclusión de que ‘la facultad de constituir grupo parlamentario, en la forma y con los requisitos que el Reglamento establece, corresponde a los diputados, y que dicha facultad pertenece al núcleo de su función representativa parlamentaria’. Dada la configuración de los grupos parlamentarios en los actuales Parlamentos, 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 (STC 64/2002, de 11 de marzo, FJ 3)” (FJ 4).

5. Entre las funciones que hace reconocible su *ius in officium* se encuentran: a) la de participar en el control del gobierno provincial o local que se concreta, entre otros extremos, en presentar mociones y escrito; b) participar e intervenir en las deliberaciones del pleno de la corporación provincial; c) votar en los asuntos sometidos a votación en el plenario;

- d) el derecho a obtener la información necesaria para ejercer las anteriores¹⁶⁵.
6. Sin embargo la sentencia examinada descarta como elementos integrantes del núcleo de la función representativa los siguientes: a) la pérdida de la posibilidad de un régimen de dedicación exclusiva¹⁶⁶; b) la percepción de los beneficios económicos y prestaciones materiales asociadas al grupo mixto¹⁶⁷.
 7. Tampoco tiene esa consideración de lesión del *ius in officium* de los diputados provinciales, la imposibilidad de representación en la Junta de Portavoces como consecuencia de la supresión del grupo mixto para los diputados no adscritos dado su carácter no decisorio y su clara vinculación, en ese “modelo parlamentario” traslado al ámbito local, con los “grupos políticos” constituidos por las formaciones, agrupaciones o coaliciones electorales que se presentaron a las elecciones¹⁶⁸.
 8. Empero la STC 169/2009, de 9 de julio, considera que el acuerdo lesiona el *ius in officium* de los diputados provinciales por cuanto el acuerdo plenario garantizaba su derecho a asistir a las comisiones informativas y participar en sus deliberaciones con voz pero sin voto. En una fundamentación de las que harán eco los pronunciamientos posteriores, entre otros en el caso Majadahonda, señala la sentencia:

“A pesar de que la función de estas comisiones no es adoptar acuerdos, sino preparar el trabajo del Pleno, que será el órgano que, en su caso, adopte las decisiones correspondientes, en la STC 32/1985, de 6 de marzo, ya

¹⁶⁵ En este caso el artículo 77 de la LRBRL utiliza la expresión de “todos los concejales”.

¹⁶⁶ Sin perjuicio de los límites que a la dedicación exclusiva de los concejales y de los diputados provinciales estableció el artículo 75 bis y 75 ter de la LRBRL según la LRSLAL.

¹⁶⁷ En algunos casos el decisionismo político parlamentario encubre otras finalidades. Así en el caso valenciano, se crea un grupo parlamentario de diputados no adscritos, que ha sido analizado por GUILLEM CARRAU, Javier (2009) “Régimen de los diputados no adscritos y su agrupación en les Corts Valencianes”, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 77, 2009, pp. 97-139.

¹⁶⁸ Arguye la sentencia que la misma “no ejerce competencias decisorias de ninguna clase” ni “la participación en ella resulta determinante desde el punto de vista de la actividad de control o de la obtención de información necesaria para el desarrollo del resto de las funciones que pertenecen al núcleo de la función representativa que constitucionalmente corresponde a los diputados provinciales” (FJ 8).

dijimos, a propósito del papel de estas comisiones informativas en el proceso de toma de decisiones del Pleno, que ‘sólo un formalismo que prescinda absolutamente de la realidad puede ignorar la trascendencia que en este proceso tiene la fase de estudio y elaboración de las propuestas’, ‘que se adoptarán por mayoría de votos y recogerán el voto particular de quien así lo desee’ (FJ 2). A la vista de la relevancia de los dictámenes o informes adoptados en su seno de cara al ejercicio de la función de control así como a la formación de la voluntad de la corporación a través del Pleno, ha de concluirse que la decisión de permitir a los concejales no adscritos la asistencia y la participación en las deliberaciones, pero no el derecho a votar en las comisiones informativas, entorpece y dificulta la posterior defensa de sus posiciones políticas mediante la participación en las deliberaciones y la votación de los asuntos en el Pleno, e incide por ello en el núcleo de las funciones de representación que son propias del cargo de diputado provincial, lo que determina que se haya producido la lesión de los derechos contenidos en el art. 23.2 CE alegada por los recurrentes”.

9. Introduce, sin embargo, la doctrina constitucional una serie de cautelas. Si ha de reconocérsele el derecho de voto en las mismas no se colige que tengan derecho a que:

“su voto compute en los mismos términos que el de los miembros de la comisión informativa adscritos a grupo. Si así fuera, teniendo en cuenta que la comisión informativa es una división interna del Pleno de la corporación, sus miembros no adscritos disfrutarían en su seno de una posición de sobrerrepresentación. Tal y como señalamos en la STC 32/1985, de 6 de marzo, ‘la composición no proporcional de las comisiones informativas resulta constitucionalmente inaceptable porque éstas son órganos sólo en sentido impropio y en realidad meras divisiones internas del Pleno’, de tal manera que, en ‘cuanto partes del Pleno deben reproducir, en cuanto sea posible, la estructura política de éste’ (FJ 2). Esta exigencia despliega sus efectos tanto para garantizar los derechos de participación política de las minorías, que es lo que se cuestionaba en la citada sentencia, como en el sentido opuesto, es decir, para evitar la materialización del riesgo de sobrerrepresentación de la minoría que se deriva del derecho de participación directa en las comisiones informativas que corresponde a los miembros no adscritos de la corporación. Por esta razón, ya sea a través de las normas que regulen la organización y funcionamiento de la corporación, o del propio Acuerdo a través del cual se materialice lo dispuesto en el art. 73.3 LBRL, habrán de adoptarse las disposiciones organizativas que procedan, de cara a garantizar que el derecho de los concejales no adscritos a participar en las deliberaciones y a votar en las comisiones informativas no altere la citada exigencia de proporcionalidad”.

- 9.1. La STC 20/2011, de 14 de marzo, reitera dichas prevenciones sobre la necesidad de adoptar medidas que impidan la sobrerepresentación de los concejales no adscritos en las comisiones informativas municipales, tanto de las obligatorias y permanentes cuanto de las especiales de estos órganos complementarios según el artículo 20 de la LRBRL en relación con el artículo 125 b) del ROF. Este artículo exige que su composición se acomode a la proporcionalidad existente entre los diversos grupos políticos representados en la corporación, y a las que se adscriben los concejales adscritos en virtud de comunicación del portavoz de cada uno dirigida al alcalde o al presidente de la Diputación¹⁶⁹.
10. Y lo relevante, además, es que tal acuerdo no podía fundarse en el artículo 73.3 de la LRBRL un precepto que:

“se limita a establecer que los miembros de las corporaciones locales 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’, en lugar de constituirse en grupo político, ‘tendrán la consideración de miembros no adscritos’. Quiere ello decir que el precepto tan solo ampara aquellos contenidos del Acuerdo impugnado vinculados a la supresión del grupo mixto y a la pérdida de facultades o beneficios que se derivan de la pertenencia a un grupo, pero no habilita a la corporación para privar a los diputados provinciales a los que se considere como no adscritos de los derechos de ejercicio individual que les correspondan en virtud de su condición de representantes políticos, tal y como ocurre con derecho a votar en el Pleno y en las divisiones de éste que en su caso se constituyan”.
11. Aborda además, la “situación de desventaja” de los diputados provinciales no adscritos en relación con los adscritos a un grupo político provincial, y precisa que:

“la eventual situación de desventaja derivada de las limitaciones relativas a la participación en la Junta de Portavoces, al régimen de dedicación exclusiva y a la pérdida de los beneficios económicos y la infraestructura asociados al grupo político no se proyectarían, según se ha razonado, sobre el

¹⁶⁹ Vide STSJ de Cataluña 871/2014 de 31 de octubre (ROJ: STSJ CAT 13133/2014 - ECLI:ES:TSJCAT:2014:13133) en relación con la asignación de un concejal no adscrito que había sido electo en las listas de CiU en el Ayuntamiento de Salou y su asignación con voz y voto a varias comisiones informativas.

ejercicio del derecho de participación política reconocido en el art. 23 CE. Por otra parte, el distinto trato que el art. 73.3 LBRL y, en su aplicación, el Acuerdo impugnado otorgan a los recurrentes 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: 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 concurrieron a las elecciones respecto de aquellos que sí lo hacen, todo ello sin perjuicio de respetar las facultades de representación que son propias del cargo electo, pues, como se ha indicado, el diferente trato que se otorga en este caso a los diputados no adscritos no conlleva una limitación de las facultades que constituyen el núcleo de sus funciones representativas. En definitiva, las diferencias invocadas 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”.

2. Eco de la STC 169/2009, de 9 de julio. La doctrina Majadahonda sobre el concejal no adscrito y las comisiones informativas

1. Lo que he denominado “doctrina Majadahonda” recoge toda una serie de pronunciamientos del Tribunal Constitucional dictados en relación con la posición institucional de un concejal del ayuntamiento que había formulado diversas denuncias que dieron lugar a actuaciones penales relativas –entre otros motivos– a la financiación de un determinado partido político. Como consecuencia de esas denuncias los concejales denunciados fueron expulsados como represalia, en el año 2005, de su formación política, pasando a la condición de concejales no adscritos.
2. Sobre la base de ese nuevo estatuto del edil no adscrito, en el caso analizado, el de la expulsión de dos concejales de un municipio de la provincia de Madrid y las limitaciones en sus funciones representativas, dio lugar en los años 2011 y 2012 a un extenso breviario de sentencias, que podemos calificar de amparo mixto a los efectos del artículo 43 de la LOTC en relación con los artículos 23 y 24 de la CE de 1978¹⁷⁰.

¹⁷⁰ La relación de pronunciamientos se extiende en los años 2011 y 2012. Así las SSTC 116/2011, de 4 de julio; 114/2011, de 4 de julio; 100 a 103/2011, de 20 de junio; 98/2011, de 20 de junio; 95 a 97/2011, de 17 de junio; 91 a 94/2011, de 13 de junio; 81 a 87/2011, de

3. La doctrina que sirve de base al Tribunal Constitucional, con diversas modulaciones, es la recogida en la STC 169/2009, de 9 de julio, sobre los diputados provinciales de la Diputación Provincial de Alicante, a la que nos hemos referido. La alegación común era, además, que no les resultaba de aplicación por que su caso no era un supuesto de “transfuguismo político”.
4. Los supuestos son variados pero todos remiten a un elemento común cual es su calificación como concejal no adscrito y por ende la imposibilidad de integrarse en el grupo mixto o en otro grupo y las consecuencias que la legislación básica del Estado y la autonómica establece y si tales consecuencias afectan o lesionan sus derechos derivados de la condición de cargo representativo articulado como infracción del artículo 23 de la CE de 1978.
5. Pero no cualquier “restricción” sino a aquellas que se refieran al “núcleo de la función representativa” como había previamente dictaminado el Tribunal Constitucional en diversos pronunciamientos¹⁷¹. Sostiene el Tribunal Constitucional que la mera calificación “como ‘concejales no adscritos’ con rechazo de su pretensión de constituirse en grupo mixto no vulneró su derecho de participación política pues no afectaba al núcleo de la función representativa” (STC 20/2011, de 14 de marzo, FJ 4).
6. La doctrina constitucional declara, sobre la estela de la primera STC 20/2011, de 14 de marzo, que afectaba al núcleo de sus funciones representativas la decisión municipal de asistir con voz pero sin voto a las comisiones informativas municipales, permanentes y especiales, reguladas en los artículos 123 y ss. del RD 2368/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF)¹⁷².

6 de junio; 76 y 77/2011, de 27 de mayo; 70 a 72/2011, de 17 de mayo; 54 a 56/2011, de 3 de mayo; 52 y 53/2011, de 28 de abril; 48 y 49/2011, de 13 de abril; 43/2011, de 11 de abril y 20/2011, de 14 de marzo. Y en el año 2012 la STC 14/2012, de 6 de febrero.

¹⁷¹ Léase las SSTC 38/1999, de 22 de marzo; 107/2001, de 23 de abril; 141/2007, de 18 de junio y 169/2008, de 9 julio.

¹⁷² Entre otras la STSJ, Contencioso sección 1 del 25 de mayo de 2017 (ROJ: STSJ AR 715/2017 - ECLI:ES:TSJAR: 2017:715) en relación con la reclamación del actor que, en su condición de miembro no adscrito, tras haberse apartado del grupo del Partido Aragonés del Consejo

7. Declaración que se reitera en la STC 246/2012, de 20 de diciembre, por la que se resuelven dos cuestiones de inconstitucionalidad elevadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid en relación con los artículos 32.4 y 33.4 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid¹⁷³.

Confirmando la calificación de la “ley como papel mojado” o el viejo y socarrón *dictum* de que los pactos están hechos para incumplirse, se había

Comarcal, fuera incluido en todas las comisiones informativas de la comarca del Bajo Cinca. La STSJ de Castilla y León de 24 de marzo de 2016 (ROJ: STSJ CL 1931/2006 - ECLI:ES:TSJCL:2006:1931) en relación con un concejal no adscrito del Ayuntamiento de Cuéllar. A ese respecto TORRE MARTÍNEZ, (2012) “El derecho de los concejales no adscritos a participar en las comisiones informativas con voz y con voto (a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional 20/2011, de 14 de marzo) en *Administración y justicia: un análisis jurisprudencial: liber amicorum Tomás-Ramón Fernández* / coord. por Eduardo García de Enterría Martínez-Carande, Ricardo Alonso García, Vol. 1, 2012, pp. 345-372.

¹⁷³ El artículo 32 (grupos políticos) de la ley autonómica establecía: “1. Para un mejor funcionamiento del Ayuntamiento, los Concejales actuarán corporativamente mediante la constitución de grupos políticos municipales y la designación de portavoces en los términos que disponga la legislación sobre régimen local y el Reglamento orgánico municipal. 2. Ningún Concejal podrá pertenecer a más de un grupo político, debiendo integrarse necesariamente en el grupo que corresponda a la candidatura en la que resultó elegido. Si posteriormente lo abandonara y mantuviera la condición de Concejal, no podrá integrarse en ningún otro grupo político, actuando en la Corporación como Concejal no adscrito a grupo político. 3. La condición de Concejal no adscrito la tendrán, igualmente, los concejales que no se integren en el grupo político constituido por los concejales elegidos en la candidatura de su formación política. 4. Los Concejales que adquieran su condición con posterioridad a la sesión constitutiva de la Corporación deberán incorporarse al grupo político formado por la lista en la que hayan sido elegidos. En caso contrario, tendrán la condición de Concejales no adscritos. El Concejal no adscrito tendrá los derechos que individualmente le correspondan como miembro de la Corporación pero no los derivados con carácter exclusivo de su pertenencia a un grupo político. 5. Los Ayuntamientos proporcionarán a los grupos políticos municipales el acceso a los medios materiales y personales de la Corporación en la medida de sus posibilidades y establecerán la asignación económica que de acuerdo con sus recursos se considere idónea, todo ello en los términos de la legislación reguladora al efecto. No obstante lo anterior, los municipios superiores a veinte mil habitantes habilitarán una partida económica específica a estos efectos”. Por su parte y en relación con las comisiones informativas el párrafo 3 del artículo 3 de la ley establecía que “Las comisiones estarán integradas por los miembros de la Corporación designados por los distintos grupos políticos de forma proporcional a su representatividad en el Pleno, y por los Concejales no adscritos, sin que estos últimos tengan más representación de la que les hubiera correspondido de permanecer en el grupo de procedencia”.

suscrito el 7 de julio de 1998 en el denominado Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales, posteriormente renovado el 26 de septiembre de 2000, a los pocos meses de la aprobación de esta ley autonómica, se producía la votación en la Asamblea de Madrid del 30 de junio de 2003 y el conocido caso de algo más que transfuguismo político, que fue identificado como “tamayazo” en virtud del nombre de uno de los diputados autonómicos, y que se ha incorporado al lenguaje forense¹⁷⁴, político y periodístico para referirse a todos estos supuestos, aun cuando no se ha incorporado, a la fecha, en el *Diccionario* de la RAE¹⁷⁵.

8. El canon de la STC 20/2011, de 14 de marzo, es claro: a) las cuestiones relativas a las asignaciones económicas de los grupos municipales en relación con los concejales no adscritos no deviene en lesiva del “núcleo” del derecho fundamental; b) las limitaciones o restricciones en su derecho de participación, como era en los examinados, el derecho a participar con voz y voto en las comisiones informativas municipales, dada la configuración y funciones de dichos órganos complementarios municipales, sí que afecta al “núcleo” de sus funciones representativas¹⁷⁶.
9. Una decisión municipal –pergeñada inicialmente en virtud de informe del secretario de la corporación local– sí que afecta a esa “garantía constitucional o institucional” en la configuración legal del derecho de representación en el ámbito local. Quedaba, por tanto, dibujada en un “mapa de cabotaje” de la jurisprudencia constitucional.
10. Espigando y agavillando los pronunciamientos constitucionales por este cauce de amparo, y en relación con las convocatorias de diversas

¹⁷⁴ Vide SAN, Penal sección 2 del 17 de mayo de 2018 (ROJ: SAN 1915/2018 - ECLI:ES:AN:2018:1915).

¹⁷⁵ Daría lugar a una comisión de investigación en la Asamblea de Madrid, en la que cada integrante formuló sus propias conclusiones, y alguno empezó a emplear el lenguaje “político tabernario y cuaternario”, de la que podría predicarse las atinadas reflexiones desarrolladas por MEDINA RUBIO, (1994) *La función constitucional de las Comisiones Parlamentarias de Investigación*, Editorial Civitas-Universidad de Alicante, pp. 83 y ss.

¹⁷⁶ Véase la SJCA 123/2014, de mayo (ROJ: SJCA 2157/2014 - ECLI:ES:JCA:2014:2157), en relación con el derecho a participar con voz y voto en las comisiones informativas del Ayuntamiento de Santoña de un concejal no adscrito que había sido elegido en las listas de UPyD.

sesiones de las comisiones informativas, a las que fueron convocados los concejales no adscritos, cabe apuntar entre otros casos, en los que se reitera la argumentación desarrollada, los siguientes. Así en el caso de las comisiones informativas de asuntos económicos¹⁷⁷, en la Comisión informativa de régimen interior¹⁷⁸, la Comisión informativa de vigilancia de la contratación¹⁷⁹, la Comisión informativa especial de la vivienda¹⁸⁰, la Comisión informativa de planeamiento urbanístico¹⁸¹, la Comisión informativa especial de cuentas¹⁸², la Comisión informativa de áreas y servicios¹⁸³ y la Comisión informativa de comunicación e información¹⁸⁴.

3. En relación con los derechos económicos de los concejales no adscritos (STC 9/2012, de 18 de enero y STC 30/2012, de 1 de marzo). La plusvalía del disidente (STS de 26 de junio de 2020)

1. De algún modo está presente en la reforma que limita la plusvalía del disidente “Le système d’enchérissement et de surenchérissement des partis” al que se refería con sorna Maurice JOLY en su clásico *Recherches sur l’art de parvenir par un contemporain*, publicado que fuera en 1868 en París,

¹⁷⁷ STC 20/2011, de 14 de marzo; STC 53/2011, de 28 de abril; STC 54/2011, de 3 de mayo; STC 71/2011, de 17 de mayo; STC 81/2011, de 6 de junio; STC 82/2011, de 6 de junio; STC 92/2011, de 13 de junio y STC 95/2011, de 17 de junio.

¹⁷⁸ STC 48/2011, de 13 de abril; STC 49/2011, de 13 de abril; STC 56/2011, de 3 de mayo; STC 85/2011, de 6 de junio; STC 93/2011, de 13 de junio; STC 96/2011, de 17 de junio; STC 97/2001, de 17 de junio; STC 100/2011, de 20 de junio y STC 113/2011, de 4 de julio.

¹⁷⁹ STC 52/2011, de 28 de abril; STC 72/2011, de 17 de mayo; STC 83/2011, de 6 de junio y STC 118/2011, de 4 de julio.

¹⁸⁰ STC 55/2011, de 3 de mayo y STC 94/2011, de 13 de junio.

¹⁸¹ STC 70/2011, de 17 de mayo; STC 91/2011, de 13 de junio; STC 101/2011, de 20 de junio; STC 102/2011, de 20 de junio y STC 114/2011, de 4 de julio.

¹⁸² STC 76/2011, de 27 de mayo.

¹⁸³ STC 77/2011, de 27 de mayo; STC 86/2011, de 6 de junio; STC 87/2011, de 6 de junio y STC 14/2012, de 6 de febrero.

¹⁸⁴ STC 84/2011, de 6 de junio y STC 98/2011, de 17 de junio.

y que en una atinada traducción ha sido editado con el título en castellano de *El Arte de medrar. Manual del trepador*¹⁸⁵.

2. El controvertido párrafo tercero del artículo 73.3 de la LRBRL de 1985 – introducido en la “modernizadora reforma” de 2003– previene que:

“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”.

3. La invocación de ese límite, de modo que el concejal tránsfuga, *de facto* y *de iure*, no obtenga una ventaja de naturaleza político representativa o política, ha sido frecuente en el ámbito local¹⁸⁶. Se suscita, no obstante, y con el límite de los artículos 3 y 4 de la LJCAs las cuestiones relativas al carácter firme o no de la resolución dictada por la jurisdicción ordinaria competente que examina la expulsión de un concejal o de un diputado provincial.
4. El citado precepto fue objeto de dos cuestiones de constitucionalidad elevadas por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Alicante. La primera fue elevada en relación con una impugnación de acuerdos plenarios adoptados por el Ayuntamiento de Denia, entre los que se encontraba la nueva elección de su alcaldesa y diversos nombramientos de delegación de competencias en concejales. Tales acuerdos municipales fueron impugnados por la AGE al amparo del artículo 65 de la LRBRL por entender que vulneraba el artículo 23 de la CE y resuelta por

¹⁸⁵ En la versión castellana se traduce como “el sistema de puja y sobrepuja de los partidos políticos”.

¹⁸⁶ Entendemos a estos efectos como concejal tránsfuga *de facto*, aquel que abandona la disciplina del partido político de modo permanente, mientras que el concejal tránsfuga *de iure* es cuando acordada su expulsión del partido político por el que se presentó, se comunica la misma a la corporación que toma razón de la misma y acuerda calificar al concejal como no inscrito. *Vide* la STS de 18 de junio de 2007 (ROJ: STS 4381/2007 - ECLI:ES:2007:4381) en relación con una concejala expulsada del grupo municipal popular del Ayuntamiento de Boadilla del Monte y el acuerdo plenario de 15 de enero de 2002 en lo relativo a la modificación de las comisiones informativas. La cuestión de los concejales no adscritos y su participación en las comisiones informativas municipales parece ser una constante en esa corporación local, como pone de manifiesto, entre otras expresiones, la STC 246/2012, de 20 de diciembre.

la STC 9/2012, de 18 de enero. La segunda en relación con unos acuerdos plenarios del Ayuntamiento de Benidorm relativos al nombramiento de representantes de la corporación en órganos colegiados competencia del pleno, a las retribuciones e indemnizaciones a percibir por los miembros de la corporación, a la creación y composición de las comisiones informativas permanentes y al nombramiento de los tenientes de alcalde. En este caso fue la Generalitat Valenciana la que impugnó tales acuerdos¹⁸⁷. La cuestión fue resuelta por la STC 30/2012, de 1 de marzo.

- 4.1. Sostenía el auto judicial por el que se elevaba la primera de las cuestiones de constitucionalidad que la lesión se producía por cuanto impedía al concejal no adscrito ser elegido por el alcalde de la corporación como miembro de la comisión de gobierno (actualmente Junta de gobierno local) y teniente de alcalde, cuando no ostentase esa condición antes de abandonar el grupo municipal, a diferencia del resto de concejales de la corporación, que sí pueden desempeñar dichos cargos. Para el órgano judicial el trato diferente recibido incide en el núcleo esencial de sus funciones representativas, en la medida en que sólo los concejales pueden ser miembros de la comisión de gobierno y tenientes de alcalde y, a su juicio, de entenderse lo contrario, se estaría reconociendo que la función representativa y el ejercicio del cargo quedaría colmado con ser concejal, limitando los derechos económicos y políticos de quien representa a la totalidad del censo electoral de su circunscripción.
5. La sentencia desestima la cuestión de constitucionalidad elevada. Tras remarcar la doctrina constitucional sobre la configuración legal del derecho fundamental del artículo 23.2 de la CE de 1978 que forma parte del estatuto del representante político local, el Tribunal Constitucional se detiene y recalca que la adscripción política de los mismos no solo es relevante en el “teatro de la política local” sino que tiene y ha de tener su relevancia jurídica, no meramente política.
6. Según la doctrina del TC “la limitación de derechos económicos y políticos del concejal ‘tránsfuga’ (no inscrito) que establece el párrafo tercero

¹⁸⁷ Vide la sentencia de instancia, SJCA 166/2012, de 21 de marzo, del Contencioso-Administrativo número 2 de Alicante (ROJ: SJCA 64/2012 - ECLI:ES:JCA:2012:65).

del artículo 73.3 de la LRBRL no afecta al núcleo de su mandato representativo”¹⁸⁸.

6.1. Funda su razonamiento en un argumento singular que puede reducirse a entender que la pertenencia a los órganos de gobierno (Junta o Comisión de Gobierno) o su designación en funciones de concejal delegado (teniente de alcalde, etc.) no está incluido en el núcleo básico del mandato representativo¹⁸⁹.

6.2. Se trata, a la postre de “aspectos de la organización y estructura consistorial dentro de las potestades, no ilimitadas, del Alcalde”, y tales nombramientos corresponden al alcalde (art. 23.1 y 125.1 de la LRBRL de 1985), por lo que concluye “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”¹⁹⁰.

¹⁸⁸ Véase STSJ, Contencioso sección 2 del 14 de diciembre de 2015 (ROJ: STSJ AND 14787/2015 - ECLI:ES:TSJAND:2015:14787) por la que se resuelve la impugnación efectuada por la Junta de Andalucía del Acuerdo del Ayuntamiento de Manilva por el que se reformaba el art. 23 del Reglamento Orgánico del Ayuntamiento demandado y se establecía una asignación económica igual a la de los grupos. Se reducían en un 50 % las dotaciones económicas, tanto la fija como la variable, destinadas a todos los grupo políticos municipales, incluido desde luego el de los no adscritos. La impugnación se dirige a anular esta concreta dotación en tanto que por la parte actora se estima que, desde lo establecido en el art. 73 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, no cabe hablar de grupos de concejales no adscritos sino, simplemente, miembros no adscritos, por lo que, ante la imposibilidad de aquellos, huelga considerar su dotación económica como tal grupo y en igualdad con los grupos políticos municipales.

¹⁸⁹ Repárese que el artículo 32 de la LRBRL al disciplinar la organización provincial señala que en todas las diputaciones cuentan con presidentes, vicepresidentes, Junta de Gobierno y Pleno y otros órganos complementarios, si bien señala que “todos los grupos políticos integrantes de la corporación tendrán derecho a participar en dichos órganos mediante la presencia de Diputados pertenecientes a los mismos, en proporción al número de Diputados que tengan en el Pleno”. A este respecto BALLINA DÍAZ, (2013) ¿Pueden los concejales no adscritos ejercer competencias delegadas en régimen de dedicación parcial o exclusiva?, *Cuadernos de derecho local*, n.º 32, 2013, pp. 145-150.

¹⁹⁰ Vide STSCLM 256/2019 de 21 de octubre (ROJ: STSJ CLM 2478/2019 - ECLI:ES:TSJCLM:2019:2478) sobre la impugnación de la delegación de la presidencia de una comisión informativa en una diputada no adscrita de la Diputación Provincial de Guadalajara.

6.3. Y así lo reconoce la doctrina legal y la jurisprudencia menor, al señalar que la condición de concejal no adscrito conlleva la pérdida de los derechos económicos vinculados a los grupos municipales: “Esas compensaciones económicas se destinan a los órganos de Gobierno y con carácter fijo a los grupos municipales y por tanto no podrán ser percibidas por concejales no adscritos que conservan todos sus derechos políticos y económicos pero que nos los pueden percibir en el caso de estos últimos a través de ningún grupo municipal ya que no pertenecen a ninguno. Sus emolumentos serán personales y por las tareas que desempeñen en el seno de la Corporación y así se les reconozcan”¹⁹¹.

7. Si esa es la lectura constitucional la doctrina legal, al amparo de una interpretación *contrario sensu* del párrafo tercero del artículo 73.3 de la LRRL que invoca los acuerdos políticos de 1998, 2000 y 2006, como “canon interpretativo”, ha sostenido, además, que si tales nombramientos para cargos relacionados con el gobierno y la administración del municipio, conllevan, sin embargo, la percepción de cantidades económicas que alteran el régimen previsible del electo, ha de aplicarse el párrafo indicado y en consecuencia anular tales nombramientos¹⁹². En ocasiones se

¹⁹¹ STS de 3 de julio de 2012 (ROJ: STS 5493/2012 - ECLI:ES:TS:2012:5493) por la que se resolvía la impugnación por la AGE del Acuerdo plenario del Ayuntamiento de Arrasate-Mondragón de 18 de septiembre de 2008 que aprobaba la modificación de las bases de ejecución del presupuesto en lo relativo a la asignación económica prevista en relación con concejales no adscritos como consecuencia de la ilegalización de la formación política ANV-EAE al amparo del artículo 61 de la LOPJ, y a cuyos concejales califica, la sentencia de instancia, como no adscritos. Se hacen eco de estos razonamientos, entre otros, la STSJ de Andalucía 2810/2015, de 14 de diciembre (ROJ: STSJ AND 14787/2015 - ECLI:ES:TSJAND:2015:147847), por la que se resuelve la impugnación por parte de la Junta de Andalucía de diversos acuerdos de ese tenor del Ayuntamiento de Manilva por el que se reducía un 50 % las dotaciones económicas tanto la fija como la variable destinados a todos los grupos municipales incluidos los no adscritos.

¹⁹² STS 1401/2020, de 26 de octubre (ROJ: STS 3320/2020 - ECLI:ES:TS: 2020:3320). En relación con este mismo municipio la STS 1742/2020, de 26 de diciembre (ROJ: STS 4353/2020 - ECLI:ES:TS:2020:4353) en relación con el nombramiento de la misma concejala tráfuga como delegada en el área de Seguridad Ciudadana del municipio de Font de la Figuera.

ha discutido si se trataba de percepciones económicas por la condición de concejal o las percibía el grupo parlamentario correspondiente¹⁹³.

¹⁹³ Como señala la STJS de Andalucía de 12 de mayo de 2015 STSJ, Contencioso sección 4 del 12 de mayo de 2015 (ROJ: STSJ AND 8601/2015 - ECLI:ES:TSJAND:2015:8601) en relación con la reclamación de reintegro de cantidades abonadas a un concejal no adscrito por el Ayuntamiento de Arahál (Sevilla). Declara en sus Fundamentos Jurídicos cuarto y quinto que "CUARTO.- El actor no cuestiona en momento alguno la aplicación de las normas citadas, sin embargo considera que la supresión de la asignación cuestionada vulnera el derecho fundamental al que antes hemos hecho referencia. Así llega a indicar en su recurso apelación que el juez en la sentencia apelada reconoce que de la suma total que se percibía existía una cuantía que lo era por su cualidad de concejal. Pero ello no es así, ya que lo que se acordó por parte del Ayuntamiento fue asignar a los grupos municipales, no a los concejales, una cantidad fija por grupo, mas una variable por concejal. Pero ello no significa en absoluto que esta última cantidad no sea para el concejal, como erróneamente entiende que el recurrente, sino para el grupo municipal, lo que sucede es que además de la cantidad fija se establece una cantidad variable en función del grupo de concejales, de tal suerte que a mayor número de concejales mayor será la suma que reciba el grupo político municipal, pero en ningún caso dicha cantidad la percibe cada concejal a título individual. QUINTO.- Dicho lo anterior sólo nos queda confirmar el criterio que se sigue en la sentencia de instancia, la cual realiza una acertada interpretación de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en reiteradas sentencias. Así se citan las Sentencia del Tribunal Constitucional 169/2009, las de 14 de marzo y 12 de julio de 2011, y la de 4 de junio de 2012 (n. 117/2012), entre otras, en las que viene a señalarse que la pérdida de los beneficios económicos y la infraestructura asociada al grupo, son limitaciones que, con carácter general, no pueden considerarse lesivas de los derechos que consagra el art. 23 CE. Añadiendo esta sentencia 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*. En conclusión coincidimos con la sentencia apelada cuando afirma que un Concejal no adscrito tiene los derechos individualmente le corresponden como miembro de la corporación municipal, pero no los derivados con carácter exclusivo de su pertenencia a un grupo político. Por ello, como se dice acertadamente en la sentencia apelada, la consideración del recurrente como concejal no adscrito con las indicadas consecuencias jurídicas, no vulnera sus derechos fundamentales a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos y a participar en los asuntos públicos en condiciones de igualdad, pues deja intactas las facultades derivadas de su condición individual de concejal, lo que le permite desempeñar el núcleo esencial de su función representativa. El Ayuntamiento, no ha incurrido en actividad alguna lesiva de los derechos fundamentales alegados, al no reconocer al recurrente los beneficios económicos derivados de la pertenencia al grupo político municipal, y acordar el reintegro de las cantidades percibidas indebidamente".

8. Por ende, si tales nuevos nombramientos no suponen esa “bonificación” económica ha de entenderse, en virtud de esa cláusula de cierre indirecto del mandato imperativo, que no serían impugnables.

8.1. La STS 1401/2020, de 26 de octubre, parte de la base que en el supuesto analizado –la impugnación de diversos nombramientos y de las retribuciones e indemnizaciones económicas– asignadas a una concejal no inscrita que se había presentado en el proceso electoral en las listas de candidatos del partido Ciudadanos en el municipio valenciano de Font de Figueras¹⁹⁴. Señala la sentencia que transcribimos, por su relevancia de la doctrina legal, *in extenso*, como el artículo 73.3 de la LRBRL establece una serie de limitaciones en el ejercicio de los derechos políticos y económicos de los concejales no adscritos que traen causa de los acuerdos indicados, de los que “se deduce sin matiz una idea de censura a lo que se denomina transfuguismo.” Según la sentencia “el transfuguismo implica una alteración o falseamiento de la representación política, en cuanto actuación desleal hacia la voluntad que los ciudadanos manifestaron con sus votos. Con tal inspiración, del artículo 73.3.3º de la LRBRL se deduce una intención disuasoria del transfuguismo”.

¹⁹⁴ La concejala electa por el partido Ciudadanos votó en la sesión constitutiva del nuevo Ayuntamiento de Font de Figueras al candidato de Compromís el 13 de junio de 2015, y posteriormente comunicó su salida voluntaria del citado partido e interesó el pase a concejala no adscrita, tomando razón la corporación en sesión plenaria del 29 de junio de 2015. Posteriormente según los hechos probados de la sentencia: “4º Por decretos del Alcalde de 24 de junio y acuerdo del Pleno del 29 siguiente, doña Josefina fue nombrada Primer Teniente de Alcalde con una retribución de 350 euros al mes; concejala delegada del Área de Promoción Económica y Turismo, Sanidad y Tránsito; miembro de las tres comisiones informativas municipales; miembro de la Junta de Gobierno Local; representante de la Corporación en la Asamblea General del Consorcio de Bomberos de Valencia y en la Dirección General de Prevención, Extinción de Incendios y Emergencias de la Generalitat Valenciana con 42 euros por desplazamiento y Tesorera-depositaria, con retribución de 150 euros al mes. 5º Todos esos nombramientos fueron impugnados por doña Sandra porque traen su causa del sentido del voto de doña Josefina, determinante de que fuese elegido alcalde el candidato de Compromís. Esto lo deduce la sentencia de apelación ahora impugnada de las declaraciones en la prensa del propio alcalde y de la doña Josefina; además, el Ayuntamiento cuenta con cinco concejales delegados y la coalición de gobierno de Compromís y PSPV-PSOE contaba con cinco concejales, pues bien, uno renunció a la jefatura de una concejalía en favor de doña Josefina”.

9. La cuestión identificada en el Auto de 4 de octubre de 2019 se concretaba, por tanto, en interpretar el artículo 73.3.3° de la LRBRL y por tanto determinar qué alcance “tiene que los derechos económicos y políticos del concejal no adscrito no puedan ser superiores a los que le hubiesen correspondido de haber permanecido en su grupo de procedencia”.

10. Y añade la sentencia:

“4. Al respecto no está de más recordar que en la II adenda 26 de mayo de 2006 al Acuerdo de 1998, se acordó lo siguiente: ‘Igualmente, los Partidos Políticos se comprometen a no aceptar en sus equipos de Gobierno municipal a miembros de la Corporación que se hayan convertido en transfugas con respecto a sus grupos de procedencia, y rechazan la posibilidad de que por parte del Alcalde se efectúe cualquier nombramiento político que implique atribuciones de gobierno o delegación genérica o especial de las mismas, con los consiguientes derechos políticos y económicos, en favor de los transfugas’.

5. Pues bien, a los efectos del artículo 73.3.3° de la LRBRL en relación con las sentencias del Tribunal Constitucional 9, 30 y 243/2012, cabe señalar que hay derechos políticos o económicos ligados a la condición de concejal y derivados del mandato representativo otorgado por electores. Este abanico de derechos constituye el núcleo de la función representativa y, a los efectos del artículo 73.3.3° de la LRBRL, son indisponibles conforme al contenido esencial del artículo 23.2 de la Constitución, luego no pueden ser negados ni limitados al concejal no adscrito.

6. De la LRBRL y del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, (en adelante, ROF), se deduce que tal núcleo indisponible se concreta en la participación en Plenos con voz y voto, ejercer funciones de control político, presentar preguntas, mociones, enmiendas y votos particulares; efectuar ruegos, preguntas; ejercer el derecho información más ostentar los honores y tratamientos propios de todo concejal (cf. en este sentido la sentencia 72/2020, de 24 de enero, de esta Sección Cuarta, recurso de casación 5035/2018).

7. Por el contrario, el artículo 73.3.3° de la LRBRL disuade de que el pase a la condición de concejal no adscrito, por incurrir en transfuguismo, suponga un incremento o mejora del estatus, y se toma como referencia aquellos beneficios políticos o económicos distintos de los indisponibles por ser consustanciales a la condición de concejal. Así el citado precepto toma como término de contraste los que ostentaba el concejal cuando estaba

integrado en un grupo político y que abandona, de forma que tras ese abandono y consiguiente pase a la condición de concejal no adscrito no puede aumentarlos como contraprestación.

8. De esta manera la prohibición deducible del citado artículo afecta a los cargos concedidos por decisión discrecional del alcalde como ser designado teniente alcalde e integrarse en la Junta de Gobierno (artículos 46.1 y 52.1 del ROF); también los cargos por delegación del alcalde (artículos 43 y 120.1 del ROF) así como la asunción de cualquier otro cargo político de carácter discrecional, todo lo cual es corroborado por las sentencias del Tribunal Constitucional 9 y 246/2012”.

11. Y fija la doctrina casacional del precepto analizado y declara que:

“El alcance del límite previsto en el artículo 73.3.3º de la LRBRL se interpreta en el sentido de que las limitaciones que impone al concejal no adscrito no pueden afectar a los derechos políticos y económicos ligados al ejercicio del mandato representativo otorgado por los electores como concejal electo.

2. Por el contrario el pase a la condición de concejal no adscrito, como consecuencia o por razón de un supuesto de transfuguismo, sí impide que se asuman cargos o que perciban retribuciones que antes no ejercía o percibía e impliquen mejoras personales, políticas o económicas. Queda excluida de esta limitación la incorporación a las comisiones informativas”¹⁹⁵.

¹⁹⁵ La sentencia, amén de fijar la doctrina, resuelve el recurso de casación y en su FJ Séptimo declara que: “1. Llevada esta interpretación al caso de autos y partiendo de los hechos probados, de la regulación que inspira la normativa estatal y autonómica sobre transfuguismo, más lo peculiar del caso, se concluye lo siguiente: 1º Es cuestión pacífica que el cambio del sentido del voto de doña Josefina respondió a un caso de transfuguismo. Lo litigioso se centró en primera instancia y apelación en sus consecuencias según cómo se interprete el artículo 73.3.3 de la LRBRL, precepto que pivota sobre idea de grupo político que es sobre el que se organiza la representación municipal. 2º En la sesión constitutiva doña Josefina votó a don Florian como Alcalde, y la Sala de instancia declara probado que con su voto incumplió la promesa electoral del partido con el que concurrió a las elecciones. Tras esa sesión comunicó que abandonaba el grupo de Ciudadanos y su deseo de pasar a ser concejal no adscrito. A estos efectos la Ley valenciana 8/2010, antes citada, amplía el concepto de concejal no adscrito al supuesto de autos: ‘Haber abandonado o haber sido expulsados de la formación política que presentó la candidatura por la que concurrieron a las elecciones’ [artículo 134.4.d)]. 3º Desde la literalidad del artículo 73.3.3 de la LRTBRL se ignora qué cargos de administración y gobierno hubiera obtenido doña Josefina de haber cumplido las promesas electorales; ahora bien, eso es un futuro y la realidad del estatus de los concejales de PP se deduce que los cargos

4. Cuando es el partido o la formación electoral el que transfuga (STS 72/2020, de 24 de enero: Ayuntamiento de Coslada e Izquierda Unida)

1. En el caso examinado la doctrina recogida en la STS 72/2020, de 24 de enero, es de enorme interés. La cuestión casacional que se resuelve es si resultaba aplicable el artículo 73.3 de la LRBRL de 1985 en aquellos supuestos en los que los “concejales no han abandonado en sentido estricto la formación política que se presentó la candidatura por la que concurrieron a las elecciones ni han sido expulsados de la misma, sino que es dicha formación política, la que ha sufrido alteraciones”¹⁹⁶.
2. Los recurrentes impugnaron el acuerdo municipal adoptado por el Ayuntamiento de Coslada por la que se resolvía el pase de los recurrentes a la situación de concejales no adscritos y la desaparición del grupo

anulados implicaron para doña Josefina una mejora en su estatus de concejal y en la instancia se declara está probado que fue la compensación por su voto determinante en la elección del Alcalde. 2. Por tanto como lo litigioso en esta casación se centra en si la anulación de esos cargos implicó la pérdida de derechos políticos y económicos consustanciales a la condición de concejal, la conclusión es negativa, luego se confirma la sentencia impugnada en cuanto a los descritos en el anterior Fundamento de Derecho Cuarto.7 y 8 y que son los siguientes: primer Teniente de Alcalde y la retribución que conlleva de 350 euros al mes; Concejal delegada del Área de Promoción Económica y Turismo, Sanidad y Tránsito; miembro de la Junta de Gobierno Local; representante de la Corporación en la Asamblea General del Consorcio de Bomberos de Valencia y en la Dirección General de Prevención, Extinción de Incendios y Emergencias de la Generalitat Valenciana con 42 euros por desplazamiento y el de Tesorera-depositaria, con retribución de 150 euros al mes. 3. Por el contrario y de conformidad con lo razonado en el Fundamento de Derecho Quinto, se estima el recurso de casación –y en parte el de apelación– respecto de la integración de doña Josefina en las comisiones informativas. En este caso se crearon tres comisiones, formadas cada una por el alcalde y seis concejales, de estos tres eran del PP, dos de la coalición de gobierno –Compromís y PSPV-PSOE– y uno el concejal no adscrita, luego el reparto fue proporcional. Al respecto lo juzgado fue sólo la legalidad del nombramiento o integración, no se juzgó la posibilidad de aplicar como criterio la atribución a cada grupo de un número igual de concejales e ir al voto ponderado”.

¹⁹⁶ STS 72/2020, de 24 de enero (ROJ: STS 212/2020 - ECLI:ES:TS:2020:212). La sentencia resuelve la doctrina de interés casacional fijada por el ATS de 18 de marzo de 2019 (ROJ: ATS Coslada/2019 - ECLI:ES:TS:2019:3460A).

municipal que habían constituido los electos¹⁹⁷. Dicho acuerdo se adoptó a petición del partido IU Federal en aplicación del artículo 73.3 de la LRRL de 1985, previo informe de la Secretaría General del Ayuntamiento de 12 de diciembre de 2015.

3. En lo que nos interesa destacar –dado que la sentencia hace un extenso análisis de la doctrina constitucional y legal sobre el *ius in officium* del representante político– la sentencia se detiene en considerar si se han lesionado aquellas funciones que “solo pueden ejercer los titulares del cargo público por ser la expresión del carácter representativo de la institución” –funciones que enumera–.
4. Empero en el caso enjuiciado, se acuerda reintegrar a los recurrentes en su condición de concejales del grupo municipal Izquierda Unida Comunidad de Madrid-Los Verdes.
5. Según declara la sentencia:

“QUINTO.- Como ya hemos adelantado en el tercero de los Fundamentos de Derecho, la atribución de la condición de concejales no adscritos a los concejales recurrentes, electos por la coalición electoral ‘Izquierda Unida Comunidad de Madrid-Los Verdes’, es consecuencia de aplicar el artículo 73.3 de la LRRL, no a una situación estricta de falta de integración de esos concejales en el grupo político que constituyó la formación electoral por la que fueron elegidos o de abandono del grupo político de procedencia, sino de una alteración de la formación política que presentó la candidatura electoral ante la administración electoral, asimilándola a una situación de abandono de aquella. Recordemos que la citada coalición electoral ‘Izquierda Unida Comunidad de Madrid-Los Verdes’ había sido formalmente presentada por la federación Izquierda Unida (IUF), a la que, en ese momento, estaba vinculada la formación ‘Izquierda Unida Comunidad de Madrid’ (IUCM) y que la decisión impugnada vino a mantener que la formación política que presentó la candidatura fue IUF y que éste era el partido político por el que los concejales concurrieron a las elecciones. De este modo, la posterior desvinculación de IUF por parte

¹⁹⁷ De interés es también la STSJ de Galicia 461/2003, de 30 de abril (ROJ: STSJ GAL 2412/2003 - ECLI:ES:TSJGAL:2003:2412), relativa al Concello de Ourense. En este caso, la cuestión contaba con un matiz curioso. Disuelta la agrupación del PSdG de Ourense por la formación política se interesó la disolución del grupo municipal socialista, optando todos los concejales electos, menos uno, crear *ex novo* un grupo municipal, mientras que el recurrente optaba por el grupo mixto, hasta que finalmente y en aplicación de la ley autonómica se disolvió el grupo mixto y se le compelió a integrarse en el grupo.

de UICM, sin que los afiliados de ésta se incorporasen a la posterior federación constituida por Izquierda Unida, debería entenderse como abandono de la formación política que presentó la candidatura (IUF) con la consecuencia directa de pasar a ser concejales no adscritos.

SEXTO.- Es la valoración de estas circunstancias concretas, perfectamente delimitadas en las sentencias dictadas en instancia y en grado de apelación, la que impide mantener, como se hace en ellas, que estamos ante una cuestión de mera legalidad ordinaria pues la forma en que ha sido aplicado el artículo 73.3 de la LBRL por el Acuerdo impugnado resulta contraria al derecho fundamental invocado y ello entra de lleno en el ámbito del artículo 121 de la LJC-A pues dispone que '2. La sentencia estimará el recurso cuando la disposición, la actuación o el acto incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder, y como consecuencia de la misma vulneren un derecho de los susceptibles de amparo'.

Y, en este punto, conviene poner de relieve que en la demanda de la instancia se estaba denunciando la vulneración del derecho a permanecer en el cargo de concejales en las mismas condiciones en que fueron elegidos tras las elecciones, y a que se ha modificado ese *status* sin concurrir la causa legal que lo justifica, afirmando que ese derecho de permanencia en las mismas condiciones forma parte del núcleo esencial de la función representativa, tal como ha sido definido en la doctrina del Tribunal Constitucional. En esencia, que su estatuto de concejal previo a los acuerdos impugnados venía delimitado por su pertenencia al grupo municipal 'Izquierda Unida Comunidad de Madrid-Los Verdes', de modo que la exclusión del grupo, con paso a la condición de no adscritos, y la disolución del citado grupo habría restringido sus derechos garantizados por el art. 23.2 de la CE.

Como hemos resaltado con la cita de diversas sentencias del Tribunal Constitucional lo relevante es la afectación del núcleo esencial del derecho de participación política y no cabe duda de que en el caso examinado la afectación se produce cuando se hace una interpretación extensiva de la norma –artículo 73.3 de la LBRL– para limitar tal derecho y modificar de raíz la situación de los concejales en la actuación corporativa, dejándolos sin el grupo político municipal que constituyó la coalición electoral por la que concurrieron a las elecciones y obtuvieron sus puestos de concejales y, en definitiva, alterando la naturaleza misma de la representación que ostentaban. De esta manera se está afectando, además, a la facultad de constituir grupo político municipal, en la forma y con los requisitos legal y reglamentariamente establecidos, y esa dicha facultad pertenece al núcleo de su función representativa parlamentaria (STC 141/2007).

La formación electoral –la coalición electoral– que concurrió a las elecciones constituyó un determinado grupo político y los concejales electos se integraron en él, sin que las alteraciones internas de una formación política como las descritas anteriormente puedan determinar un abandono voluntario de la misma por los concejales. Eran concejales electos de un partido político de la coalición electoral y la modificación externa del partido que cumplió con el trámite formal de presentar la candidatura no puede servir para integrar uno de los supuestos que determinan el pase a la condición de concejal no adscrito pues los concejales electos siguen perteneciendo a la coalición electoral que representan, tal y como consta en el expediente administrativo”.

5. Cuando el concejal no adscrito es reincorporado al partido político del que había sido expulsado

1. La cuestión de la impugnación de los acuerdos disciplinarios del partido político por el que se acuerda la expulsión de un concejal o de un diputado provincial, presupuesto de la calificación como concejal o diputado provincial no adscrito, es relevante en ocasiones¹⁹⁸. Dos cauces judiciales

¹⁹⁸ Sobre el plazo de impugnación el FJ Octavo de la STS, (Civil) del 17 de diciembre de 2019 (RJ): STS 4113/2019 - ECLI:ES:TS:2019:4113), declaraba que “OCTAVO.- Decisión del tribunal: el régimen temporal de ejercicio de la acción de impugnación del acuerdo del partido político 1.- En la sentencia 420/2018, de 3 de julio, nos pronunciamos sobre el régimen temporal del ejercicio de las acciones de impugnación de los acuerdos de los partidos políticos. Hemos de reiterar lo que dijimos en esa sentencia, en lo que resulte pertinente para resolver este recurso. 2.- El art. 8.1.d de la LOPP, establece como uno de los derechos de los afiliados el de impugnar los acuerdos de los órganos del partido que estimen contrarios a la Ley o a los estatutos. 3.- La LOPP no contiene ninguna previsión especial sobre el régimen temporal de ejercicio de la acción de impugnación de los acuerdos adoptados por los órganos del partido político. Un partido político es una forma particular de asociación que se sitúa bajo las previsiones del art. 22 de la Constitución (sentencias del Tribunal Constitucional 3/1981, de 2 de febrero, y 226/2016, de 22 de diciembre), caracterizada por la relevancia constitucional de sus funciones. Esta especial relevancia constitucional determina que haya sido objeto de especial regulación tanto en la Constitución (art. 6) como en una específica ley orgánica que desarrolla el precepto constitucional. 4.- En aquellas cuestiones en las que la LOPP no contiene una regulación especial puede acudir su suplemento a la regulación contenida en la regulación general del derecho de asociación, y en especial de la LODA, en tanto que no sea incompatible con las especialidades propias del régimen de los partidos políticos. 5.- La disposición final segunda de la LODA prevé el carácter supletorio de sus normas que no tengan rango de ley orgánica respecto de cualesquiera otras leyes que regulen tipos específicos de asociaciones. En la disposición final primera se prevé que el art. 40

se han presentado, la impugnación del acuerdo de expulsión del partido político que se enjuicia por la jurisdicción civil y en alguna ocasión la jurisdicción contencioso-administrativa ha resuelto la impugnación de los

LODA no tiene rango de ley orgánica. 6.- Por tanto, a la impugnación de los acuerdos adoptados por los órganos de los partidos políticos es aplicable la regulación del régimen de la acción de impugnación contenida en el art. 40 LODA. 7.- Los apartados 2.º y 3.º del art. 40 de la ley orgánica establecen: '2. Los acuerdos y actuaciones de las asociaciones podrán ser impugnados por cualquier asociado o persona que acredite un interés legítimo, si los estimase contrarios al ordenamiento jurídico, por los trámites del juicio que corresponda'. '3. Los asociados podrán impugnar los acuerdos y actuaciones de la asociación que estimen contrarios a los Estatutos dentro del plazo de cuarenta días, a partir de la fecha de adopción de los mismos, instando su rectificación o anulación y la suspensión preventiva en su caso, o acumulando ambas pretensiones por los trámites establecidos en la Ley de Enjuiciamiento Civil'. 8.- En línea con lo afirmado en la sentencia 326/2016, de 18 de mayo, estas previsiones legales generan un régimen de impugnación con dos modalidades. Mientras los acuerdos contrarios a una norma imperativa o prohibitiva pueden ser impugnados mediante el ejercicio de una acción de nulidad radical (salvo que en la norma en cuestión se establezca un efecto distinto para el caso de contravención, conforme a lo previsto en el artículo 6.3 del Código Civil), los acuerdos contrarios a los estatutos (y, en general, cuando el acuerdo o actuación adolece de un vicio que permite invalidar –anular– y que sólo cabe ser declarada mediante el ejercicio de una acción que da lugar a una sentencia que produce la anulación) solo son susceptibles de anulación mediante su impugnación en una demanda formulada dentro del plazo de caducidad de cuarenta días contados desde su adopción, de modo que, transcurrido este plazo, quedan sanados y devienen inatacables. 9.- En este sentido, en la sentencia 841/2011, de 14 de noviembre, afirmamos: 'La nulidad de pleno derecho, *ipso iure*, se produce cuando un acuerdo o actuación (como dice el artículo 40.3 de la ley de asociaciones, antes transcrito) va contra una norma imperativa o prohibitiva'. No toda disconformidad con la ley implica nulidad, sino tan sólo cuando es una contravención directa de una norma imperativa o prohibitiva (así, sentencias de 20 de junio de 1996, 22 de julio de 1997, 9 de marzo de 2000). A este supuesto de nulidad se refiere el artículo 40.2 de la citada ley de asociaciones al prever la impugnación de actos contrarios al ordenamiento jurídico, aunque no toda irregularidad provoca la nulidad, sino, como se ha dicho, contraviene directamente una norma de *ius cogens*. 'La anulabilidad se produce cuando el acuerdo o actuación adolece de un vicio que permite invalidar (anular) y que sólo cabe ser declarada mediante el ejercicio de una acción que da lugar a una sentencia que produce la anulación, con efecto *ex tunc*. Acción que está sometida a un plazo de caducidad, que en el caso del artículo 40.3 de la mencionada ley, es de cuarenta días'. 10.- En tanto que la acción que ha sido estimada se basa en la infracción del art. 8.2 LOPP, norma de carácter imperativo que establece el principio de igualdad de derechos y deberes de los afiliados de un partido político (en su redacción actual, de los afiliados 'de una misma modalidad'), no es aplicable el plazo de caducidad de cuarenta días establecido en el art. 40.3 LODA, que ha sido sobrepasado en algunas semanas por los demandantes".

acuerdos municipales dictados, previa comunicación del “sujeto político” al amparo del artículo 73 de la LRBRL de 1985 en relación con los concejales que devienen en concejales no adscritos¹⁹⁹.

2. La impugnación de la sanción disciplinaria de la expulsión del partido político es un derecho reconocido que asiste al miembro expulsado y ha de promoverse ante la jurisdicción ordinaria²⁰⁰.
3. Y el recurrente puede interesar con su demanda que se adopten las medidas cautelares correspondientes, en las que, entre otras cuestiones de calado, en lo relativo a la apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*) amén de invocar el artículo 23 de la CE de 1978 y el derecho de representación política, se interesa la suspensión cautelar de la sanción disciplinaria de expulsión que en su caso, o bien como consecuencia o bien como petición expresa, de acordarse la suspensión judicial conlleva la suspensión sobrevenida de la calificación como “no adscrito” del concejal o el diputado provincial recurrente.
4. La doctrina legal ha puesto de relieve –sobre todo en el orden civil– que son dos órdenes jurisdiccionales que concurren, en orden civil en lo relativo al acuerdo disciplinario de expulsión del afiliado del partido político correspondiente (ex artículo 22 de la CE) y el orden contencioso-administrativo en lo relativo a los efectos que una sentencia estimatoria puede conllevar en el orden relativo a la calificación como diputado o concejal no inscrito del recurrente (ex artículo 23 de la CE), de modo que la interacción y conexión de uno y otro orden jurisdiccional²⁰¹.

¹⁹⁹ Es en ese sentido reveladora de la dinámica de expulsión disciplinaria y las actuaciones municipales la SJCA 223/2020, de 14 de agosto, número 1 de Castellón por el cauce del procedimiento especial de protección de derechos fundamentales, (ROJ: SJCA 2002/2020 - ECLI:ES:JCA:2020:2002) en relación con el cambio en la portavocía y expulsión del grupo municipal de AP-PP en el Ayuntamiento de Torreblanca como consecuencia de la comunicación efectuada por la Secretaría de Organización del citado partido.

²⁰⁰ Vide el Auto 124/2021, de 23 de abril, de la AP de Valencia (ROJ: AAP V 1585/2021 - ECLI:ES:APV:2021:1585A) que resuelve los problemas en ejecución de la SAP de 27 de diciembre de 2018 por la que se estimaba parcialmente el recurso de apelación y se declaraba la nulidad del acuerdo de expulsión o cese del actor del partido Ciudadanos y se condenaba a la formación a su reincorporación como afiliado. En el caso examinado con motivo de su expulsión pasó a tener la condición de concejal no adscrito del Ayuntamiento de Bétera (Valencia).

²⁰¹ Como lo recoge la STJ de Castilla-La Mancha 252/2017, de 5 de junio (ROJ: STSJ CLM 1454/2017 - ECLI:ES:TSJCLM:2017:1454), como consecuencia de la expulsión del grupo muni-

III. LA REFORMA DE LA MOCIÓN DE CENSURA CON MOTIVO DE LA PARTICIPACIÓN DEL CONCEJAL O EL DIPUTADO PROVINCIAL NO ADSCRITO: EL ARTÍCULO 197 DE LA LOREG

1. Con esa misma finalidad la LO 2/2011, de 28 de enero, modificaba el artículo 197 de la LOREG de 1985 que regulaba la moción de censura en el ámbito local²⁰².
 - 1.1. El modelo cuasi parlamentario de moción censura constructiva se había introducido como novedad en el artículo 34 de la Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales y ante el silencio en relación con el gobierno municipal, la doctrina constitucional y legal vinieron a reconocer su aplicación, hasta que finalmente se recogió entre las atribuciones y competencias del pleno de la corporación en el artículo 22.3 de la LRRL de 1985, posteriormente regulada por la LOREG y su reforma de 1991²⁰³.
 - 1.2. La nueva regulación introduce ciertos requisitos de *quorum* modificado en aquellos casos en los que participara directa o indirectamente un concejal no adscrito²⁰⁴.

cipal popular de un concejal que había causado baja en el partido político correspondiente.

²⁰² Véase ALONSO MAS, (2018) "Los miembros no adscritos de las entidades locales ante la formulación de la moción de censura: una discutible aplicación del principio de proporcionalidad", *Revista de Administración Pública*, n.º 206, 2018, pp. 149-178 y ARROYO GIL (2019) "La moción de censura al alcalde a la luz de la jurisprudencia constitucional: (Comentario a la STC 151/2017, de 21 de diciembre)", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año n.º 39, n.º 116, 2019, pp. 329-363.

²⁰³ Como recuerda SOTO VALLE en "Capítol V. El règim electoral local", en GIFREU I FONT y FUENTES I GASO (Dir.) *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, (2009) Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 131 y ss.

²⁰⁴ La Exposición de Motivos de la reforma de 2011 describe la causa y el fin de la reforma: "el tercero, alude a una anomalía que ha incidido negativamente en el sistema democrático y representativo y que se ha conocido como 'transfuguismo'. Probablemente con esta reforma no se podrá evitar que sigan existiendo 'tránsfugas', pero sí que con su actuación modifiquen la voluntad popular y cambien gobiernos municipales. Todos los partidos han sufrido la práctica de personas electas en sus candidaturas que abandonan su grupo y modifican las mayorías de gobierno. De ahí que fuera una necesidad imperiosa encontrar una fórmula para que, desde el respeto a la doctrina del Tribunal Constitucional, esto no volviera a producirse. Se trata, en definitiva, de una medida de regeneración democrática que contribuirá a eliminar las tensiones políticas y sociales y que favorecerá de cara al futuro la estabilidad en la vida municipal".

2. El régimen de moción de censura en el ámbito local regulado en los artículos 22.3, 33.3 (provincial), 123,1 b) de la LRBRL y correspondiente artículos 106, 107 y 108 del ROF de 1986 había provocado reiterados procedimientos contencioso-administrativos, y en algunos casos penales, sobre la convocatoria, o habitualmente sobre la negativa del alcalde, a convocar la sesión plenaria para debatir la moción presentada y por ende hacerse el *harakiri* político así como el régimen de adopción de acuerdos para que prosperara. Se modificó en 1999 la norma de tal suerte que la convocatoria del pleno devenía automática²⁰⁵.
- 2.1. La reforma realizada del artículo 197 de la LOREG tiene dos elementos significativos²⁰⁶.
 - 2.1.1. En el orden político la participación del concejal tráfuga en la presentación o adopción de la moción de censura, se rodeaba del soniquete de que en la tramoya se encontraban ocultos intereses y en el fondo una “dúctil” venalidad de cargos de representación o de delegación en el concejal que suponían en ocasiones una clara mejora económica presupuestaria y sobre todo extrapresupuestaria.
 - 2.1.2. Por el contrario, de la mano de los proponentes se invocaba un manido interés general o incluso se erigían en garantes del “fuego de los dioses de las esencias ígneas de su hoguera ideológica” o de la llama o de las cenizas del programa electoral de la formación política.
- 2.2. A la postre, según el concejal o el diputado disidente casi amotinado, era el argonauta local, quien se había apartado de su destino de cabotaje establecido en sus cartas de navegación que a modo de

²⁰⁵ Vide, STS de 26 de abril de 2004 (ROJ:STS 2727/2004 - ECLI:ES:TS:2004:2727) sobre la obligación de convocar la moción de censura, en relación en este caso con el Ayuntamiento de La Roca del Vallés.

²⁰⁶ Las dos reformas las describe la STSJ de Andalucía de 30 de septiembre de 2019 (ROJ: STSJ AND 18508/2019 - ECLI:ES:TSJAND:2019:18508) en relación con la moción de censura en el Ayuntamiento de Alhaurín el Grande, en los siguientes términos “En la reforma de 2011 late púes la lucha contra el transfuguismo (a diferencia de la reforma de 1999 de la LOREG, centrada en evitar prácticas obstruccionistas desde la Alcaldía a la tramitación de las mociones de censura), con lo que irremediablemente evoca la figura del ‘concejal no adscrito’, en la línea de restringir sus facultades, en este caso vinculándola a la promoción de una moción de censura”.

cahiers d'instructions le habían facilitado las correspondientes “cúpu-las” de los partidos políticos²⁰⁷.

²⁰⁷ La SAP, Civil sección 16 del 14 de junio de 2018 (ROJ: SAP B 6108/2018 - ECLI:ES:APB:2018:6108) al resolver una expulsión disciplinaria de un concejal del partido Ahora Sí de Armilla; apuntaba “el actor se apartó de la disciplina del partido al entrar a formar parte del órgano de gobierno del Ayuntamiento de Armilla, abiertamente en contra de lo que acordado por la dirección de aquél, permitiendo o propiciando, por su sola y unilateral voluntad, la permanencia del PSOE en la Alcaldía y en el gobierno de dicha corporación. Lo cual, objetivamente considerado y por más que se pretenda dotar de legitimidad moral, o incluso ideológica, a dicha conducta personal observada por quien concurrió a las elecciones municipales y fue elegido concejal del Ayuntamiento de Armilla por el partido Ahora Sí, resulta susceptible de considerarse una transgresión del deber de lealtad exigido y sancionado por los art. 9.4 b) y c) del régimen disciplinario, según los estatutos, tal y como se recoge por la resolución impugnada, con remisión tanto al tratamiento que se dispensa a los concejales no adscritos por el art. 73.3 de la Ley de Bases de Régimen Local, como al Código de Conducta Política en Relación al Transfuguismo en las Corporaciones Locales. Todo ello, como distorsionador de los principios en que se asienta el sistema electoral de designación representativa, por adscripción de candidatos a formaciones sujetas a disciplina interna, dentro del marco de su ideario, pero también de la libertad de actuación estratégica en el amplio campo de discrecionalidad que le resulte conveniente a sus fines. Como tiene dicho el T. Constitucional en sentencia n.º 9/2012, de 18 de enero, ‘las restricciones o limitaciones impuestas a los concejales no adscritos responden a un fin legítimo’. Como señala el Fiscal General del Estado en su escrito de alegaciones, ‘la actitud del tránsfuga, que, aun ejerciendo su derecho individual, altera el equilibrio de fuerzas derivado 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, aun 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’. En este sentido, debemos recordar que este Tribunal ha puesto de manifiesto la relevancia jurídica de la adscripción política de los representantes, entre otras, en la STC 32/1985, de 6 de marzo (FJ 2), en la que hemos afirmado que ‘es claro, en efecto, 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, esa adscripción no puede ser ignorada, ni por las normas infraconstitucionales que regulen 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 facultad de organización que es consecuencia de su autonomía”’.

3. Con tales antecedentes la reforma introducía unas exigencias de *quorum* reforzado replicante²⁰⁸. Así los no adscritos (tránsfugas) votaban si se alteraban y redoblaban las exigencias numéricas del *quorum* para la adopción de acuerdos²⁰⁹.

²⁰⁸ La reforma introducía un *quorum* reforzado en el apartado 1 del artículo 197 (moción de censura del alcalde). Sobre la base del modelo de “moción de censura constructiva”, exigía la norma que la proposición debía ser suscrita por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación y habrá de incluir un candidato a la Alcaldía. Sin embargo se introducía las exigencias del *quorum* reforzado cuando alguno de los proponentes de la misma fuera un tránsfuga del grupo político municipal del alcalde o de otro grupo político. Según la redacción del precepto “En el caso de que alguno de los proponentes de la moción de censura formara o haya formado parte del grupo político municipal al que pertenece el Alcalde cuya censura se propone, la mayoría exigida en el párrafo anterior se verá incrementada en el mismo número de concejales que se encuentren en tales circunstancias. Este mismo supuesto será de aplicación cuando alguno de los concejales proponentes de la moción haya dejado de pertenecer, por cualquier causa, al grupo político municipal al que se adscribió al inicio de su mandato”. Y atribuía a la Mesa las facultades de comprobación de los requisitos exigidos en el apartado a) del número 1 del artículo 197 de la LOREG.

²⁰⁹ Como señala la precitada STSJ de Andalucía de 30 de septiembre de 2019 (ROJ: STSJ AND 18508/2019 - ECLI:ES:TSJAND:2019:18508) “Lo novedoso de la reforma 2011 de la LOREG, es la introducción de unos requisitos de procedibilidad que condicionan la admisión a trámite de la moción de censura, acto que controlará la Mesa de Edad que se forme. En este sentido, la moción de censura debe ser propuesta, al menos, por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, tal como indicamos, si bien en el caso de que alguno de los proponentes de ésta formara o haya formado parte del grupo político municipal al que pertenece el Alcalde cuya censura se propone, o si alguno de los concejales proponentes de la moción ha dejado de pertenecer, por cualquier causa, al grupo político municipal al que se adscribió al inicio del mandato, la mayoría cualificada referida deberá verse incrementada en el mismo número de concejales que se encuentren en tales circunstancias. Es decir, que cuando la moción es suscrita por algún concejal tránsfuga o no adscrito, su apoyo es restado a la propuesta, lo que provoca una elevación del listón de la mayoría absoluta necesaria para proponerla. Se ‘penaliza’ así la ruptura en un grupo político, bien formalizada de manera que, ya de modo individual o colectivo, se deje de formar parte del grupo político en el que se integraba el concejal, ‘por cualquier causa’ (voluntaria, pero también involuntaria como en los supuestos de expulsión), o bien formando parte del mismo sin embargo se suscriba una moción de censura contra el Alcalde que pertenece a ese grupo político del concejal ‘disidente’”.

3.1. La reforma fue finalmente examinada, desde la perspectiva de la lesión del *ius in officium* del mandato por la STC 151/2017, de 21 de diciembre²¹⁰.

4. Se ha invocado el reformado artículo 197 de la LOREG a la hora de impugnar diversas mociones de censura realizadas que supusieron el cambio del “corregimiento gubernativo local” y que han dado lugar a una variada serie de pronunciamientos de órganos unipersonales²¹¹, en primera instancia y colegiados, en vía de apelación del orden contencioso-administrativo (ex artículo 8.1 de la LJCA)²¹².

²¹⁰ Véase sobre la indicada sentencia, DE LA TORRE MARTÍNEZ, De nuevo sobre los concejales no adscritos (a propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional 151/2017, de 21 de diciembre, REALA nueva época, n.º 9, abril 2018, pp. 110-127, y ESCOBAR ROCA, (2018) “¡Basta de ficciones! Representan a sus electores. Democracia, derechos y proporcionalidad en la STC 151/2017”, *Anuario Facultad de Derecho Universidad de Alcalá*, XI, pp. 231-247, DOMÍNGUEZ VILA, (2020) “La libertad del mandato representativo del electo frente a la disciplina de los partidos políticos. La STC 151/2017, un nuevo golpe a la estabilidad del gobierno local. Regulaciones estatal y autonómicas de los no adscritos”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 14, 2020, pp. 121-138; SÁNCHEZ GONZÁLEZ, (2018) “Comentarios a la Sentencia del Tribunal Constitucional 157/2017 de declaración de inconstitucionalidad sobre la medida ‘antitransfuguismo’ de la Ley electoral”, en *Anuario Da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña*, Vol. 22, pp. 447-462.

²¹¹ Entre otros, sobre la moción de censura en el Ayuntamiento de San Martín y Mudrian, la SJCA 104/2018 de 17 de mayo del Juzgado contencioso-administrativo número 1 de Segovia (ROJ: SJCA 1112/2018 - ECLI:ES:JCA:2018:1112). Del Ayuntamiento de Ontígola (Toledo) la SJCA 81/2018 de 18 de marzo, del Juzgado contencioso-administrativo número 5 de Toledo (ROJ: SJCA 283/2018 - ECLI:ES:JCA:2018:283). En relación con la moción de censura en el Ayuntamiento de Velilla del Río Carrión, la SJCA 104/2021, de 28 de abril, del Juzgado contencioso 1 de Palencia (ROJ: SJCA 1242/2021 - ECLI:ES:JCA:2021:1242). Para el caso del Ayuntamiento de Tacoronte, la SJCA 28/2014, de 5 de febrero, del Juzgado contencioso número 4 de Tenerife (ROJ SJCA 110/2014 - ECLI:ES:JCA:2014:110). La convocatoria de la moción de censura presentada en el Ayuntamiento de Arapiles (Salamanca) resuelta por la SJCA 136/2021, de 12 de mayo (ROJ SJCA 1395/2021 - ECLI:ES:JCA:2021:1395).

²¹² Vide STSJ de Andalucía 2474/2014, de 29 de septiembre (ROJ STSJ AND 12539/2014 - ECLI:ES:2014:12539), que entiende que las cuestiones relacionadas con el *quorum* son de legalidad ordinaria, al resolver una impugnación por el cauce de protección jurisdiccional de derechos fundamentales relacionado con la moción de censura tramitada por el Ayuntamiento de Armilla. O el singular supuesto analizado por la STSJ de Castilla y León 84/2017, de 21 de abril (ROJ: STSJ CL 1633/2017 - ECLI:ES:TSJCL:2017:1633), en relación con la moción de censura en Ayuntamiento de Fuentelcésped, en el que tres de sus proponentes

IV. COMPENDIO

1. De modo genérico, la doctrina constitucional ha delimitado el haz de derechos o facultades del estatuto del parlamentario que se integran en el núcleo esencial del *ius in officium* tanto en lo relativo a sus funciones de control como en su intervención en el procedimiento legislativo, o en otras actuaciones, como ha compendiado la doctrina²¹³.
2. Del mismo modo, en esa labor casuística de determinación jurisprudencial o constitucional de qué sea el “núcleo esencial”, la intervención judicial o constitucional se antoja controvertida, dado que con ese escalpelo se ha “acotando” el mismo, ejerciendo funciones propias del legislador constitucional so pena de incurrir en una quiebra del principio de reserva. Una lectura sinóptica de los pronunciamientos del orden constitucional y legal que han demarcado el “núcleo esencial” del *ius in officium* de un parlamentario –estatal o autonómico– o de un electo local –municipal, provincial o de otras entidades locales– materialmente están ejerciendo funciones que corresponden al “legislador”. Según hemos apuntado, por ejemplo, no forman parte del “núcleo esencial” la elección como alcalde –dado que el candidato solo puede aspirar a ser concejal– y por mor del artículo 73.3 de la LRBRL todas aquellos nombramientos, cargos o funciones que puedan suponer una “mejora personal, política o económica” del cargo electo local. Se trata, se dice, de proscribir la plusvalía del disidente –sea esta directa,

pertenecían al “mismo grupo político que el Alcalde”. En el caso de la elección como alcaldesa del Ayuntamiento de Albora del Mar, la STSJ de Andalucía de 15 de julio de 2016 (ROJ: STSJ AND 7800/2016 - ECLI:ES:TSJAND:2016:7800), por cuanto la elegida, que había abandonado su grupo político y constituido *ex novo* otro en el seno del ayuntamiento, no podía ser calificada como “cabeza de lista”, invocando expresamente la STC de 20 de diciembre de 2002 así como la previa STC 31/1993, de 26 de enero, cuando exponía que el punto central en discusión es, pues, si pudo haber sido legalmente designado candidato a alcalde, quien resultó elegido posteriormente, por concurrir en él la condición de “cabeza de lista”, a efectos del art. 196, a) LOREG, siendo así que en el momento de esa designación y posterior elección había abandonado, por su propia voluntad, el grupo de cuya lista electoral fue cabeza de lista, habiendo formado, junto con otros concejales, un grupo mixto.

²¹³ Vide CIDONCHA MARTÍN, ob. cit. pp. 248-249 que recoge una atinada síntesis de las facultades tanto en los procedimientos específicos que no exclusivos de control (recabar información, presentar mociones, o proposiciones, etc.) o en lo relativo al procedimiento legislativo (presentación de proposiciones de ley, o enmiendas, etc.) y en otros supuestos (constitución de grupo parlamentario, participar como elector, etc.).

en “diferido” o mediante terceros²¹⁴. Entre otros supuestos, el de nombramiento como consejero o gerente en empresas de capital municipal²¹⁵.

3. Sin embargo tanto en el ámbito parlamentario autonómico cuanto en el régimen local, las medidas adoptadas para limitar o reducir los supuestos de transfuguismo, retribuido o no, están reintroduciendo elementos propios del “mandato imperativo”, reflejo de la providencia de la formación política correspondiente, que encajan mal con la doctrina constitucional sobre su proscripción.
4. La reducción y limitación del “núcleo representativo” del *ius in officium* del cargo electo parlamentario o local, presenta relevantes dudas sobre su constitucionalidad y eficacia.
5. De algún modo, como el proceso satírico que Jaroslav HAŠEK describe en su opúsculo *Historia del Partido del Progreso Moderado dentro de los Límites de la Ley*, las cuestiones del *transfugium* no parecen resolverse con modificaciones legislativas o con la apelación a los códigos de conducta política refrendados en los acuerdos o pactos a los que nos hemos referido. Como en aquel pasaje final de HAŠEK es su opúsculo *Comandante de la ciudad de Bugulmá*, “el camarada Gashek ha dejado en libertad al cautivo coronel Makarov del 54º Regimiento de Sterlistamak y le ha

²¹⁴ Vide STS 1742/2020, de 26 de diciembre (ROJ: STS 4353/2020 - ECLI:ES:TS:2020:4353), en relación con el nombramiento de una concejala tráfuga como delegada en el área de seguridad ciudadana del municipio de Font de la Figuera.

²¹⁵ Vide STSJ 366/2021 de Madrid (ROJ: STSJ M 6685/2021 - ECLI:ES:TSJM:2021:6685) en relación con el Ayuntamiento de Boadilla del Monte, y la Empresa Municipal del Suelo y Vivienda de Boadilla del Monte, S.A.U., la STSJ de Andalucía 65/2014, de 20 de enero (STSJ, Contencioso sección 1 del 20 de enero de 2014, ROJ: STSJ AND 288/2014 - ECLI:ES:TSJAND:2014:288), en relación con los nombramientos del consejo de administración e impugnación de los acuerdos adoptados en la empresa pública municipal de vivienda y suelo del Ayuntamiento de Armilla (ARMUVISSA SA). Según algún pronunciamiento las retribuciones percibidas han de ser reintegradas, como recoge la STJ C-V 566/2017 de 30 de mayo (ROJ: STSJ CV 3435/2017 - ECLI:ES:TSJCV:2017:3435) por la que se estima en apelación el recurso deducido por los concejales del PSPV-PSOE en relación con el nombramiento de un concejal expulsado como teniente de alcalde en el Ayuntamiento de Canet D'en Berenguer.

regalado su caballo para que pudiera de ese modo regresar al bando enemigo”²¹⁶.

PARTE V. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

ABENDROTH, Wolfgang y LENK, Kurt (Dir.) (1971). *Introducción a la ciencia política*, Editorial Anagrama, Barcelona.

ALONSO MAS, María José (2018). “Los miembros no adscritos de las entidades locales ante la formulación de la moción de censura: una discutible aplicación del principio de proporcionalidad”, *Revista de Administración Pública*, n.º 206, 2018, pp. 149-178.

ARCE JANÁRIZ, Alberto (1997). “Tránsfugas y Portavoces en el Grupo Mixto (Dictamen sobre la constitucionalidad de la regulación de la portavocía del Grupo parlamentario Mixto preparada por el grupo de trabajo para la reforma del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias”, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 40, 1997, pp. 155-170.

ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso (2008). El Grupo Parlamentario Mixto de la Asamblea de Madrid, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 19, pp. 35-92.

——— (2009). “El transfuguismo en Las Cortes de Castilla-La Mancha”, en SANTOLAYA MACHETTI y CORONA FERRERO (Dir.) *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*, Editorial Civitas-Aranzadi, Cizur Menor-Zizur Txikia, pp. 407-422.

——— (2009). “El transfuguismo en la Asamblea de Madrid”, en SANTOLAYA MACHETTI y CORONA FERRERO (Dir.) *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*, Editorial Civitas-Aranzadi, Cizur Menor-Zizur Txikia, pp. 473-494.

ARRÓNIZ I MORERA DE LA VALL, M. Àngels (2009). “El estatuto del concejal no adscrito y el derecho fundamental del artículo 23.2 CE”, *Revista española de la función consultiva*, n.º 12, 2009, pp. 155-168.

²¹⁶ Empleo la edición de la obra de HAŠEK. *Historia del Partido del Progreso Moderado dentro de los límites de la Ley*, publicada por La fuga Ediciones, Barcelona (2015).

- ARROYO GIL, Antonio (2019). "La moción de censura al alcalde a la luz de la jurisprudencia constitucional: (Comentario a la STC 151/2017, de 21 de diciembre)", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año n.º 39, n.º 116, 2019, pp. 329-363.
- ARRUEGO RODRÍGUEZ, Gonzalo (2014). Medidas contra el transfuguismo en el ámbito local: el caso de los representantes locales "no adscritos". *Anuario aragonés del gobierno local*, n.º 6, 2014, pp. 273-29.
- (2013). Sobre la constitucionalidad del "diputado no adscrito", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año n.º 33, n.º 99, 2013, pp. 99-124.
- (2009). Representación política, participación política representativa y mediación partidista del vínculo entre representantes y representados en la CE de 1978, en SANTOLAYA MACHETTI y CORONA FERRERO (Dir.) *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*, Editorial Civitas-Aranzadi, Cizur Menor-Zizur Txikia, pp. 85-104.
- (2007). "Ius in officium", disolución del grupo parlamentario propio y eficacia de las reformas del Reglamento parlamentario", *Anuario jurídico de La Rioja*, n.º 12, 2007, pp. 67-90.
- BALLINA DÍAZ, Diego (2013). ¿Pueden los concejales no adscritos ejercer competencias delegadas en régimen de dedicación parcial o exclusiva?, *Cuadernos de derecho local*, n.º 32, 2013, pp. 145-150.
- BAQUERIZO MINUCHE, Jorge (2022). "El concepto de poder constituyente. Un estudio de teoría analítica del derecho", Marcial Pons.
- BARATA I MIR, Joan (1999). *Los actos de gobierno en el ámbito municipal*, Editorial Tecnos, Madrid.
- BEAUD, Olivier. *La Puissance de l'État*, (1994) Leviathan PUF.
- BELLO PAREDES, Santiago A. (2015). "Los transfugas como patología del sistema representativo en el ámbito local: aportaciones para su posible erradicación", *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 40, 2015.
- BENÍTEZ ORTÚZAR, Ignacio, (2020). "Capítulo Primero. Corrupción política. Concepto, contenido y límites", en MORILLAS CUEVA (Dir.) *Respuestas jurídicas frente a la corrupción política*, Editorial Dykinson, Madrid.

- BOSCH GRAU, Joaquim. *La patria en la cartera. Pasado y presente de la corrupción en España* (2022).
- BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang (2000). *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*. Editorial Trotta, Madrid.
- BRUNER, Pierre, (2004). *Vouloir por la nation. Le concept de représentation dans la théorie de l'État*, Bruylant-L.G.DJ. París.
- CALATAYUD CHOVER, David (2000). "Unas consideraciones sobre los transfugas en los parlamentos autonómicos (o la sensación de ser unos incomprensidos)", *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n.º 9, 2000, pp. 237-252.
- CARMONA CUENCA, Encarna (2009). "La evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de transfuguismo político", en SANTOLAYA MACHETTI y CORONA FERRERO (Dir.), *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*, Editorial Civitas-Aranzadi, Cizur Menor-Zizur Txikia, pp. 545-571.
- CATALÁ I BAS, Alexandre H. (2020). "Una nueva forma de hacer política: dar la voz a la militancia. ¿Realidad o mera apariencia?", en *Revista de Derecho Político UNED*, n.º 109, septiembre-diciembre 2020, pp. 73-118.
- (2018). "La prerrogativa de la inviolabilidad parlamentaria de nuevo en la encrucijada: entre su reafirmación o su desvirtuación", *Iustel Revista General de Derecho Constitucional*, 27 (2018).
- (2014). "Transfuguismo y régimen jurídico de los concejales no adscritos. ¿Puede, y debe, el Derecho sancionar la deslealtad política?", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año n.º 34, n.º 101, 2014, pp. 43-77.
- CHUECA RODRÍGUEZ, R. (2021). "El régimen electoral general no es particular (comentario a la STC 76/2021, de 15 de abril)", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 123, pp. 313-343.
- CIDONCHA MARTÍN, Antonio. La defensa jurídica del estatus parlamentario en el ejercicio de la función pública de control del gobierno, en GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ y SALVADOR MARTÍNEZ (Eds.) (2021) *"División de poderes en el Estado de partidos"*, Marcial Pons, Madrid.
- COELLO MARTÍN, Carlos (2021). "Artículo 127 quinquies", en EZQUERRA HUERVA y OLIVÁN DEL CACHO, *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa*, Tirant Lo Blanch, Tomo II, pp. 2185-2195.

- (2008). "Pulvis pyriuss, Decisionismo político y grupos parlamentarios. Reglas de juego y sentido común. Sobre el límite del derecho fundamental de los parlamentarios y la actividad del grupo parlamentario: a propósito de la STC 141/2007, de 18 de junio, sobre la disolución del grupo parlamentario riojano", en MARTÍN REBOLLO (Dir.) *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al profesor Dr. Lorenzo Martín Retortillo*, Zaragoza, pp. 1185-1212.
- (2008). Reglas de juego y sentido común: a propósito de la STC 141/2007, de 18 de junio, sobre la disolución del grupo parlamentario riojano, *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, n.º 81, 2008, pp. 179-216.
- COLOM GONZÁLEZ, Francisco (1992). *"Las caras del Leviatán. Una lectura política de la teoría crítica"*, Editorial Anthropos-UNAM-Barcelona.
- COLOMER, Josep M. (1990). *"El arte de la manipulación política"*, Editorial Anagrama, Barcelona.
- DE ESTEBAN ALONSO, Jorge (1990). "El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional", *Revista de Estudios Políticos*, n.º 70, 1990, pp. 7-32.
- DÍEZ HERRERO, Luis (2009). "El transfuguismo en el parlamento de Galicia", en SANTOLAYA MACHETTI y CORONA FERRERO (Dir.) *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*, Editorial Civitas-Aranzadi, Cizur Menor-Zizur Txikia, pp. 293-305.
- DÍEZ HERRERO, Laura (2009). "El transfuguismo en la Junta General del Principado de Asturias", en SANTOLAYA MACHETTI y CORONA FERRERO (Dir.) *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*, Editorial Civitas-Aranzadi, Cizur Menor-Zizur Txikia, pp. 325-339.
- (2009). "El transfuguismo en las Cortes de Castilla y León", en SANTOLAYA MACHETTI y CORONA FERRERO (Dir.) *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*, Editorial Civitas-Aranzadi, Cizur Menor-Zizur Txikia, pp. 495-506.
- DÍEZ-PICAZO, Luis María (2003). *"Sistema de derechos fundamentales"*, Editorial Thomson-Civitas, Madrid.

- DOMÍNGUEZ VILA, Antonio Marcelo (2020). "La libertad del mandato representativo del electo frente a la disciplina de los partidos políticos. La STC 151/2017, un nuevo golpe a la estabilidad del gobierno local. Regulaciones estatal y autonómicas de los no adscritos", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 14, 2020, pp. 121-138.
- ECHARRI CASI, Fermín Javier (2003). *Disolución y suspensión judicial de partidos políticos*, Cuadernos Jiménez de Asúa, n.º 17, Editorial Dykinson.
- ELORDUY I VIDAL, Josep Maria. "Capítol 14. L'estatut dels electes locals", en GIFREU I FONT y FUENTES I GASO (Dir.) *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, (2009), Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 323-345.
- ESCOBAR ROCA, Guillermo (2018). "¡Basta de ficciones! Representan a sus electores. Democracia, derechos y proporcionalidad en la STC 151/2017", *Anuario Facultad de Derecho Universidad de Alcalá*, XI, pp. 231-247.
- ESTELLA IZQUIERDO, Vega (2009). "El transfuguismo en las Cortes de Aragón", en SANTOLAYA MACHETTI y CORONA FERRERO (Dir.) *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*, Editorial Civitas-Aranzadi, Cizur Menor-Zizur Txikia, pp. 393-406.
- (2009). "El transfuguismo en el Parlamento de Navarra", en SANTOLAYA MACHETTI y CORONA FERRERO (Dir.) *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*, Editorial Civitas-Aranzadi, Cizur Menor-Zizur Txikia, pp. 441-450.
- ESPARZA OROZ, Miguel (2004). *La ilegalización de Batasuna. El nuevo régimen jurídico de los partidos políticos*, Cuadernos Aranzadi del Tribunal Constitucional. Editorial Aranzadi, Cizur Menor-Zizur Txikia.
- ESTRADA VILLA, Armando y CERÓN GONSALEZ, William (2019). "Por qué se dice que la política es dinámica? Consideraciones en torno al Transfuguismo político como fenómeno", *El Ágora USB*, Vol. 19, n.º 2 (julio-diciembre), 2019, pp. 503-519.
- FERNÁNDEZ VIVAS, Yolanda. El régimen parlamentario en el sistema de partidos: la influencia de los partidos políticos en la configuración del sistema parlamentario y en la función de dirección y actuación, en GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ y SALVADOR MARTÍNEZ (Eds.) (2021) *División de poderes en el Estado de partidos*, Marcial Pons, Madrid, pp. 197-235.

- FRASER, Nancy (2008). *Escalas de justicia*. Editorial Herder, Barcelona.
- FERRER I RIBA y SALVADOR CODERCH (1997). "Asociaciones, democracia y Drittwirkung", en SALVADOR CODERCH (Coord.) *Asociaciones, derechos fundamentales y autonomía privada*, Editorial Civitas, Madrid.
- FLORES DOMÍNGUEZ, Luis Enrique (2022) "Transfuguismo y coaliciones electorales", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, n.º 17, pp. 31-55.
- GARCÍA ROCA, Javier (2007). "Representación política y transfuguismo: la libertad del mandado", *Cuadernos de derecho público*, n.º 32 (septiembre-diciembre), pp. 25-68.
- GARCÍA MEXIA y VILLARINO MARZO (2009). "El transfuguismo en las Cortes Generales", en SANTOLAYA MACHETTI y CORONA FERRERO (Dir.) *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*, Editorial Civitas-Aranzadi, Cizur Menor-Zizur Txikia, pp. 245-273.
- (2009). "Representación política y transfuguismo: la libertad del mandato", en SANTOLAYA MACHETTI y CORONA FERRERO (Dir.) *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*, Editorial Civitas-Aranzadi, Cizur Menor-Zizur Txikia, pp. 39-83.
- GIMÉNEZ GLUCK, David (2006). "Constitución y extinción de un grupo parlamentario en el Congreso de los Diputados (Especial referencia al caso de Coalición Canaria en la VIII Legislatura)", en *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 29 (septiembre-diciembre), pp. 107-126.
- GRAMSCI, Antonio (2009). *La política y el estado moderno*, Diario Público, Madrid. Traducción de SOLÉ TURA.
- GREPPI, Andrea (2022). "Teoría constitucional y representación política. La doctrina estándar y su obsolescencia", en Marcial Pons, Madrid.
- GUEYE, Mariama (2013). "Délits et peines militaires à Rome sous la République: desertio et transfugium pendant les guerres civiles", *Gerion* Vol. 31, n.º 31, pp. 221-238.
- GUILLEM CARRAU, Javier (2009). "Régimen de los diputados no adscritos y su agrupación en les Corts Valencianes", *Revista de las Cortes Generales*, n.º 77, 2009, pp. 97-139.

- GONZÁLEZ ALONSO, Alicia, en GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ y SALVADOR MARTÍNEZ (Eds.) (2021). "División de poderes en el Estado de partidos", Marcial Pons, Madrid, pp. 147-176.
- GONZÁLEZ DEL CAMPO, Luis (2009). "Las Asambleas de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla", en SANTOLAYA MACHETTI y CORONA FERRERO (Dir.) *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*, Editorial Civitas-Aranzadi, Cizur Menor-Zizur Txikia, pp. 507-541.
- GRECIET GARCÍA, Esteban (2020). "Los diputados no adscritos en el Laberinto: Comentarios a la STC 159/2019, de 12 de diciembre", *Legebiltzarreko Aldizkaria- LEGAL- Revista del Parlamento Vasco* (1), pp. 142-163.
- (2015). "La figura del parlamentario no adscrito", *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n.º 28, 2015, pp. 161-186.
- GILBAJA CABRERO, Estela. La figura del parlamentario no adscrito, *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, n.º 28, pp. 61-186.
- HÖFFE, Otfried (2003). *Justicia Política*, Paidós, Barcelona.
- JÁUREGUI BERECIARTU, Gurutz (1994). "La democracia en la encrucijada", Editorial Anagrama, Barcelona.
- JOLY, Maurice (2002). *El arte de Medrar. Manual del trepador*, Galaxia Gutenberg.
- KELSEN, Hans (1977). *Esencia y valor de la democracia*. Editorial Labor.
- KIRCHHEIMER, Otto (2001). *Justicia Política. Empleo del procedimiento legal para fines políticos*, Editorial Comares, Granada.
- LARIOS PATERNA, María Jesús (1996). "El grupo mixto y el transfuguismo político. Un comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 44/1995 de 13 de febrero", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 16, n.º 46 enero-abril, pp. 239-265.
- LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki (2020). *Parlamento, Tribunal Constitucional, separación de poderes (con obligada referencia a Cataluña)*, IVAP, Oñati.
- (2003). *Derecho de manifestación, representación política y juez penal*, IVAP, Oñati.

- (2005). Razón de Estado, derechos humanos y democracia, en AA. VV. *"Derechos, libertades y razón de Estado (1996-2005)"*, Lete Argitaletxea, pp. 183-229.
- MAGDALENO ALEGRÍA, Antonio (2009). "El transfuguismo en el Parlamento de La Rioja", en SANTOLAYA MACHETTI y CORONA FERRERO (Dir.) *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*", Editorial Civitas-Aranzadi, Cizur Menor-Zizur Txikia, pp. 351-361.
- MANCISIDOR ARTARAZ, Eduardo (2021). Informe en relación con el Auto del Tribunal Supremo de mayo de 2003, extendiendo la disolución de un partido ilegalizado al correspondiente grupo parlamentario (Parlamento Vasco. 4.6.2003). (2021) LEGAL Legebiltzarreko Aldizkaria. Revista del Parlamento Vasco, n.º 2, pp. 207-227.
- MAQUIAVELO, Nicolás (2000). *El príncipe*, Ediciones Istmo, Madrid. Estudio Preliminar de Manuel ARTAZA.
- MEDINA RUBIO, Ricardo (1994). *La función constitucional de las Comisiones Parlamentarias de Investigación*, Editorial Civitas-Universidad de Alicante.
- MELLA CEA, Ricardo (2000). *La Ley del número*, Barcelona.
- MONTERO, GUNTHER, LINZ (Ed.) (2007). *Partidos Políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, (2007), Editorial Trotta, Madrid.
- MORALES ARROYO, José María (1996). "Un avance en la Jurisprudencia Constitucional sobre el control de las Resoluciones Parlamentarias", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año n.º 16, n.º 46, 1996, pp. 257-281.
- NAVARRO JIMÉNEZ-ASENJO Patricia. "El Grupo Parlamentario Mixto. Los reglamentos del Grupo Mixto", en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º Extra 1, 2007 (Ejemplar dedicado a: Los Grupos Parlamentarios), pp. 381-398.
- NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio (2009). "El transfuguismo en el parlamento de Canarias", en SANTOLAYA MACHETTI y CORONA FERRERO (Dir.) *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*", Editorial Civitas-Aranzadi, Cizur Menor-Zizur Txikia, pp. 423-440.
- OÑATE, Pablo (1997) en DEL AGUILA (Ed.) *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Editorial Trotta, pp. 251-270.

- PAUNER CHULVI, Cristina (2010). "El estatuto de los parlamentarios en un contexto multinivel: las relaciones entre parlamentarios, Grupos y partidos", en *Revista de Derecho Político*, UNED, n.º 78, mayo-diciembre 2010, pp. 217-256.
- PASARRELLI, Francesca (2017). *Análisis económico del transfuguismo político*, Tesis doctoral dirigida por Paula González Rodríguez (Dir. tes.), María Socorro Puy Segura (Codir. tes.). Universidad Pablo de Olavide (2017).
- PASCUAL MEDRANO, Amelia (2003). *El derecho fundamental a la propia imagen*, Aranzadi, Cizur Menor.
- PINELLI, Cesare (2014). *Crisis de la representación y nuevas vías de participación política*, en PINELLI y PRESNO *Crisis de la representación y nuevas vías de participación política*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, pp. 11-52.
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel (2014). "Fatigas del parlamentarismo y algunas propuestas para revitalizarlo", en PINELLI y PRESNO *Crisis de la representación y nuevas vías de participación política*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, pp. 53-163.
- (2009). "Pluralismo de partidos, no separación de poderes" (2009) en *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, n.º 5, (Ejemplar dedicado a: La División de Poderes / coord. por Ramón Punset Blanco).
- (2004). "Prohibición del "préstamo de parlamentarios". Introducción en los Reglamentos del Congreso (art. 23) y del Senado (art. 27) de una disposición similar a la siguiente: No podrán constituir Grupo Parlamentario propio Diputados (Senadores) que hubieran sido elegidos en candidaturas presentadas por formaciones políticas diferentes", en *Debates constitucionales*, n.º 6.
- (2000). "Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia", Editorial Tecnos.
- RAPHAEL, D.D (1989), *Problemas de filosofía política*, Alianza Universidad Textos, Madrid.
- RAMIRO FERNÁNDEZ, Luis (2003). "Del privilegio constitucional de los partidos a la promoción del multipartidismo moderado", en Juan Ramón CAPELLA (Dir.) *"Las sombras del sistema constitucional español"*, Editorial Trotta, Madrid, pp. 107-127.

- RAMIS RAMOS, Leonor (2008). "El ius in officium de los representantes parlamentarios como consentimiento esencial del derecho fundamental del artículo 23.2 CE", en MARTÍN REBOLLO (Dir.) *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al profesor Dr. Lorenzo Martín Retortillo*, Zaragoza, pp. 1281-1284.
- RIVERO RODRÍGUEZ, Ángel (1997). "Representación política y participación", en DEL AGUILA (Ed.) *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Editorial Trotta, pp. 205-229.
- ROSANVALLON, Pierre. *Le peuple introuvable*, (1998), Folio Histoire Gallimard, *La démocratie inachevée*, (2000) Folio Gallimard.
- RUBIO CARRACEDO, José (2005). *Ciudadanos sin democracia. Nuevos ensayos sobre ciudadanía, ética y democracia*, Editorial Comares.
- (1990). *¿Democracia o representación? Poder y legitimidad en Rousseau*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- RUIZ SANZ, Mario (2009). *La construcción coherente del derecho*, Editorial Dykinson.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Juan Francisco (2018). "Comentarios a la Sentencia del Tribunal Constitucional 157/2017 de declaración de inconstitucionalidad sobre la medida "antitransfuguismo" de la Ley electoral", en *Anuario Da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña*, Vol. 22, pp. 447-462.
- SÁNCHEZ LEÓN, Pablo (2022). *De plebe a pueblo. La participación política popular y el imaginario de la democracia en España, 1766-1868*, Ediciones Bellaterra, Barcelona.
- SÁNCHEZ MEDERO y CUEVAS LANCHARES (2017). "La disciplina partidista de los diputados: El sistema legal español y los estatutos de los partidos políticos", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 111, pp. 185-219.
- SANTAELLA LÓPEZ, Manuel (1990). *Opinión pública e imagen política en Maquiavelo*, Alianza Editorial.
- SANZ PÉREZ, Ángel (2009). "El transfuguismo en el Parlamento Vasco", en SANTOLAYA MACHETTI y CORONA FERRERO (Dir.) *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*, Editorial Civitas-Aranzadi, Cizur Menor-Zizur Txikia, pp. 275-281.

- (2009). "El transfuguismo en el Parlamento de Cantabria", en SANTOLAYA MACHETTI y CORONA FERRERO (Dir.) *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*, Editorial Civitas-Aranzadi, Cizur Menor-Zizur Txikia, pp. 341-350.
- SARTORI, Giovanni (1998). *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*, Alianza Editorial.
- SEIJAS VILLADANGOS, Esther (2020). "Representación democrática, partidos políticos y transfugas" *Teoría y realidad constitucional*, n.º 6, 2000 (Ejemplar dedicado a: La regulación jurídica de los partidos políticos), pp. 163-190.
- (1999). Mutación de los resultados del sistema electoral: la práctica del transfuguismo político Parlamento y sistema electoral / coord. por Francesc Pau i Vall, 1999, pp. 119-146.
- SERRANO, Felipe (2013). *El tamayazo: Crónica de una traición colectiva*. Libros de la Catarata. Madrid.
- SERRANO RUIZ, Esther (2007). "Régimen jurídico de la financiación de los Grupos Parlamentarios. Las subvenciones, la cesión de locales y de medios materiales *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º Extra 1, (Ejemplar dedicado a: Los Grupos Parlamentarios), pp. 355-380.
- SOTO VALLE, Juan Ignacio. "Capítol V. El règim electoral local", en GIFREU I FONT y FUENTES I GASO (Dir.) *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, (2009) Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 117-137.
- TOMÁS MALLÉN, Beatriz (2002). "*Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos*", Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (España), 2002.
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco (1996). "*A Orillas del Estado*", Editorial Taurus, Madrid.
- TORRE MARTÍNEZ, De la, Lourdes (2018). "De nuevo sobre los concejales no adscritos (a propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional 151/2017 de 21 de diciembre)", en REALA nueva época, n.º 9 abril, pp. 110-127.
- (2014). "*El estatuto jurídico de Los Concejales no adscritos*", Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014.
- (2012). "El derecho de los concejales no adscritos a participar en las comisiones informativas con voz y con voto (a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional 20/2011, de 14 de marzo) en *Administración y*

justicia: un análisis jurisprudencial: Liber amicorum Tomás-Ramón Fernández / coord. por Eduardo García de Enterría Martínez-Carande, Ricardo Alonso García, Vol. 1, 2012, pp. 345-372.

TORRES DEL MORAL, Antonio (2011). "Réquiem por el mandato representativo", *UNED Revista de Derecho político*, n.º 81, mayo-agosto 2011, pp. 11-60.

TORRES MURO, Ignacio (2016). "El transfuguismo político. Un elogio (moderado) del tráfuga", en *Revista de Estudios Jurídicos*, n.º 16/2016 (segunda época) Universidad de Jaén.

VANACLOCHE BELLVER, Francisco (2009). "Entre lo sublime y lo maldito: luces y sombras del transfuguismo político", en SANTOLAYA MACHETTI y CORONA FERRERO (Dir.) *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*, Editorial Civitas-Aranzadi, Cizur Menor-Zizur Txikia, pp. 105-125.

VARELA ORTEGA, José. *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*, (2001) Marcial Pons, Madrid.

VAZQUEZ ALONSO, Víctor J. (2020). "Sobre la expulsión de diputados "tráfugas". La quiebra del Grupo parlamentario Adelante Andalucía", *Revista Andaluza de Administración pública*, n.º 198, pp. 327-332.

——— (2017). El caso inédito del Diputado no Adscrito en el Parlamento Andaluza *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, n.º 97, pp. 311-316.

VERA SANTOS, José Manuel (1997). "La crisis del mandato representativo en el sistema electoral de listas: el transfuguismo político". *Studia carande: Revista de ciencias sociales y jurídicas*, n.º 1, 1997, pp. 131-161.

VERGE MESTRE, Tània (2007). *Partidos y representación política: Las dimensiones del cambio en los partidos políticos españoles, 1976-2006*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

VÍBORAS JIMÉNEZ, José A. (2009). "El transfuguismo en el Parlamento de Andalucía", en SANTOLAYA MACHETTI y CORONA FERRERO (Dir.) *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*, Editorial Civitas-Aranzadi, Cizur Menor-Zizur Txikia, pp. 307-323.

——— (2009). "El transfuguismo en la Asamblea de Extremadura", en SANTOLAYA MACHETTI y CORONA FERRERO (Dir.) *Transfuguismo político*:

escenarios y respuestas", Editorial Civitas-Aranzadi, Cizur Menor-Zizur Txikia, pp. 451-461.

VILLARINO MARZO, Jorge (2020). Vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas: Comentario a la STC 159/2019, de 12 de diciembre. Recurso de amparo 5336-2018, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 108, 2020, pp. 397-407.

VISIEDO MAZÓN, Francisco (2009). "El Transfuguismo en el Parlament de Catalunya", en SANTOLAYA MACHETTI y CORONA FERRERO (Dir.) *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*", Editorial Civitas-Aranzadi, Cizur Menor-Zizur Txikia, pp. 283-292.

——— (2009). "El transfuguismo en la Asamblea Regional de Murcia", en SANTOLAYA MACHETTI y CORONA FERRERO (Dir.) *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*", Editorial Civitas-Aranzadi, Cizur Menor-Zizur Txikia, pp. 363-373.

——— (2009). "El transfuguismo en las Corts Valencianes", en SANTOLAYA MACHETTI y CORONA FERRERO (Dir.) *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*", Editorial Civitas-Aranzadi, Cizur Menor-Zizur Txikia, pp. 375-392.

——— (2009). "EL transfuguismo en el Parlament de Les Illes Balears", en SANTOLAYA MACHETTI y CORONA FERRERO (Dir.) *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*", Editorial Civitas-Aranzadi, Cizur Menor-Zizur Txikia, pp. 463-472.

VIZUETA FERNÁNDEZ, Jorge (2004). "Tratamiento penal del transfuguismo político retribuido", *Revista de Derecho Penal y Criminología*, n.º 14, 2004, pp. 333-358.

WEIL, Simone (2015). *Ensayos sobre la supresión de los partidos políticos*, Editorial Confluencias Salamanca.

PARTE VI. JURISPRUDENCIA

1. Jurisprudencia constitucional

1. STC 44/1995, de 13 de febrero (Norma supletoria del Reglamento de la Cámara)
2. STC 169/2009, de 9 de julio (Diputados no adscritos Diputación Provincial de Alicante)

3. STC 20/2011, de 14 de marzo (Concejales Peña y Moreno, Ayuntamiento de Majadahonda)
4. STC 116/2011, de 4 de julio (Concejales Peña y Moreno, Ayuntamiento de Majadahonda)
5. STC 114/2011, de 4 de julio (Concejal Peña y Moreno, Ayuntamiento de Majadahonda)
6. STC 113/2011, de 4 de julio (Concejal Peña y Moreno, Ayuntamiento de Majadahonda)
7. STC 103/2011, de 20 de junio (Concejal Peña y Moreno, Ayuntamiento de Majadahonda)
8. STC 102/2011, de 20 de junio (Concejal Peña y Moreno, Ayuntamiento de Majadahonda)
9. STC 101/2011, de 20 de junio (Concejal Peña y Moreno, Ayuntamiento de Majadahonda)
10. STC 100/2011, de 20 de junio (Concejal Peña y Moreno, Ayuntamiento de Majadahonda)
11. STC 98/2011, de 20 de junio (Concejal Peña y Moreno, Ayuntamiento de Majadahonda)
12. STC 97/2011, de 17 de junio (Concejal Peña y Moreno, Ayuntamiento de Majadahonda)
13. STC 96/2011, de 17 de junio (Concejal Peña y Moreno, Ayuntamiento de Majadahonda)
14. STC 95/2011, de 17 de junio (Concejal Peña y Moreno, Ayuntamiento de Majadahonda)
15. STC 94/2011, de 13 de junio (Concejal Peña y Moreno, Ayuntamiento de Majadahonda)
16. STC 93/2011, de 13 de junio (Concejal Peña y Moreno, Ayuntamiento de Majadahonda)
17. STC 92/2011, de 13 de junio (Concejal Peña y Moreno, Ayuntamiento de Majadahonda)

18. STC 91/2011, de 13 de junio (Concejal Peña y Moreno, Ayuntamiento de Majadahonda)
19. STC 87/2011, de 6 de junio (Concejal Peña y Moreno, Ayuntamiento de Majadahonda)
20. STC 86/2011, de 6 de junio (Concejal Peña y Moreno, Ayuntamiento de Majadahonda)
21. STC 85/2011, de 6 de junio (Concejal Peña y Moreno, Ayuntamiento de Majadahonda)
22. STC 84/2011, de 6 de junio (Concejal Peña y Moreno, Ayuntamiento de Majadahonda)
23. STC 83/2011, de 6 de junio (Concejal Peña y Moreno, Ayuntamiento de Majadahonda)
24. STC 82/2011, de 6 de junio (Concejal Peña y Moreno, Ayuntamiento de Majadahonda)
25. STC 81/2011, de 6 de junio (Concejal Peña y Moreno, Ayuntamiento de Majadahonda)
26. STC 77/2011, de 27 de mayo (Concejal Peña y Moreno, Ayuntamiento de Majadahonda)
27. STC 76/2011, de 27 de mayo (Concejal Peña y Moreno, Ayuntamiento de Majadahonda)
28. STC 72/2011, de 17 de mayo (Concejal Peña y Moreno, Ayuntamiento de Majadahonda)
29. STC 71/2011, de 17 de mayo (Concejal Peña y Moreno, Ayuntamiento de Majadahonda)
30. STC 70/2011, de 17 de mayo (Concejal Peña y Moreno, Ayuntamiento de Majadahonda)
31. STC 56/2011, de 3 de mayo (Concejal Peña y Moreno, Ayuntamiento de Majadahonda)
32. STC 55/2011, de 3 de mayo (Concejal Peña y Moreno, Ayuntamiento de Majadahonda)

33. STC 54/2011, de 3 de mayo (Concejal Peña y Moreno, Ayuntamiento de Majadahonda)
34. STC 53/2011, de 28 de abril (Concejal Peña y Moreno, Ayuntamiento de Majadahonda)
35. STC 52/2011, de 28 de abril (Concejal Peña y Moreno, Ayuntamiento de Majadahonda)
36. STC 49/2011, de 13 de abril (Concejal Peña y Moreno, Ayuntamiento de Majadahonda)
37. STC 48/2011, de 13 de abril (Concejal Peña y Moreno, Ayuntamiento de Majadahonda)
38. STC 43/2011 de 11 de abril (Concejal Peña y Moreno, Ayuntamiento de Majadahonda)
39. STC 20/2011, de 14 de marzo (Concejal Peña y Moreno, Ayuntamiento de Majadahonda)
40. STC 14/2012, de 6 de febrero (Concejal Peña y Moreno, Ayuntamiento de Majadahonda)
41. STC 9/2012, de 18 de enero (artículo 73.3 LRBRL concejales no adscritos, Ayuntamiento de Denia)
42. STC 30/2012, de 1 de marzo (cuestión de constitucionalidad 78.3 LRBRL)
43. STC 240/2012, de 20 de diciembre (Ley de Administración local Madrid)
44. STC 246/2012, de 20 de diciembre (Ley de Administración local Madrid)
45. STC 226/2016, de 22 de octubre
46. STC 151/2017, de 21 de diciembre (art.197 LOREG moción censura al alcalde)
47. STC 159/2019, de 12 de diciembre (diputado no adscrito y Asamblea Extremadura)
48. STC 38/2022, de 11 de marzo (Grupo Mixto Parlamento Vasco)

2. Jurisprudencia

1. STS de 24 de mayo de 1990 (ROJ: STS 18058/1990 - ECLI:ES:TS:1990:18058) (Convocatoria moción de censura)
2. STS de 24 de mayo de 1990 (ROJ: STS 3952/1990 - ECLI:ES:TS:1990:3952) (Convocatoria moción de censura)
3. STS de 23 de enero de 1995 (ROJ: STS 217/1995 - ECLI:ES:TS:1995:257) (Sobre integración en el grupo mixto Ayuntamiento de Gavá)
4. STS de 23 de enero de 1995 (ROJ: STS 8857/1995 - ECLI:ES:TS:1995:8857) (deber de adscripción concejales a un Grupo o al Grupo Mixto)
5. STS de 11 de mayo de 2007 (ROJ: STS 3473/2007 - ECLI:ES:TS:2007:3473) (Código Conducta de la Diputación Provincial de Palencia)
6. STS de 26 de octubre de 2020 (ROJ: STS /20290 - ECLI:ES:TS:2020:3320) (Limitaciones al concejal no adscrito)
7. STS, Contencioso sección 4 del 16 de diciembre de 2020 (ROJ: STS 4353/2020 - ECLI:ES:TS:2020:4353)
8. STS, Contencioso sección 4 del 26 de octubre de 2020 (ROJ: STS 3320/2020 - ECLI:ES:TS:2020:3320)
9. STS, Contencioso sección 4 del 24 de enero de 2020 (ROJ: STS 212/2020 - ECLI:ES:TS:2020:212)
10. STS, Contencioso sección 4 del 3 de julio de 2012 (ROJ: STS 5493/2012 - ECLI:ES:TS:2012:5493) (grupo ilegalizado Arrasate)
11. STS, Contencioso sección 4 del 5 de junio de 2012 (ROJ: STS 3817/2012 - ECLI:ES:TS:2012:3817) (Reglamento orgánico municipal de Arrasate)
12. STS, Contencioso sección 4 del 18 de mayo de 2012 (ROJ: STS 3214/2012 - ECLI:ES:TS:2012:3214) (Reglamento orgánico municipal de Bergara)
13. STS, Contencioso sección 7 del 7 de noviembre de 2011 (ROJ: STS 7906/2011 - ECLI:ES:TS:2011:7906) (Junta Electoral Central, adoptado en su sesión de 12 de enero de 2010, que acordó que, de conformidad

con el Auto del Juzgado Central de Instrucción número 5 de Madrid, de 14 de marzo de 2008, resultaba imposible expedir al recurrente la credencial de concejal incluido en la lista del partido político Eusko Abertzale Ekintza / Acción Nacionalista Vasca (en adelante, EAE-ANV) al tener éste suspendidas las actividades)

3. Jurisprudencia menor

1. STSJ, Contencioso sección 1 del 12 de mayo de 2022 (ROJ: STSJ EXT 553/2022 - ECLI:ES:TSJEXT:2022:553) (Ayuntamiento de Jerez de los Caballeros)
2. STSJ, Contencioso sección 1 del 30 de abril de 2021 (ROJ: STSJ PV 1120/2021 - ECLI:ES:TSJPV:2021:1120) (Ayuntamiento de Mundaka)
3. Auto 124/2021 de 23 de abril de la AP de Valencia (ROJ: AAP V 1585/2021 - ECLI:ES:APV:2021:1585) (Concejal Bétera)
4. SJCA, Contencioso sección 1 del 28 de abril de 2021 (ROJ: SJCA 1242/2021 - ECLI:ES:JCA:2021:1242) (Moción de censura concejales no adscritos)
5. STSJ, Contencioso sección 3 del 13 de noviembre de 2020 (ROJ: STSJ GAL 6608/2020 - ECLI:ES:TSJGAL:2020:6608) (expulsión de grupo municipal)
6. SJCA, Contencioso sección 4 del 11 de noviembre de 2020 (ROJ: SJCA 2604/2020 - ECLI:ES:JCA:2020:2604) (Ayuntamiento de Valladolid. Creación de un grupo de trabajo sobre COVID-19)
7. STSJ, Contencioso sección 2 del 11 de noviembre de 2020 (ROJ: STSJ ICAN 3389/2020 - ECLI:ES:TSJICAN:2020:3389) (expulsión de la formación política de Ciudadanos, Partido de la Ciudadanía)
8. STSJ, Contencioso sección 1 del 15 de septiembre de 2020 (ROJ: STSJ ICAN 3702/2020 - ECLI:ES:TSJICAN:2020:3702) (derechos económicos concejala no adscrita por expulsión de la formación Podemos)
9. SJCA, Contencioso sección 1 del 14 de agosto de 2020 (ROJ: SJCA 2002/2020 - ECLI:ES:JCA:2020:2002) (derechos concejal expulso PP)

10. STSJ, Contencioso sección 1 del 19 de junio de 2020 (ROJ: STSJ CL 1935/2020 - ECLI:ES:TSJCL:2020:1935) (Grupo Municipal Villarino y Cabeza, sobre asignación de dependencias en la sede municipal)
11. STSJ, Contencioso sección 2 del 5 de junio de 2020 (ROJ: STSJ M 3931/2020 - ECLI:ES:TSJM:2020:3931)
12. STSJ, Contencioso sección 1 del 21 de mayo de 2020 (ROJ: STSJ CLM 1987/2020 - ECLI:ES:TSJCLM:2020:1987)
13. STSJ, Contencioso sección 1 del 2 de marzo de 2020 (ROJ: STSJ AND 2742/2020 - ECLI:ES:TSJAND:2020:2742)
14. STSJ, Contencioso sección 1 del 21 de octubre de 2019 (ROJ: STSJ CLM 2478/2019 - ECLI:ES:TSJCLM:2019:2478)
15. STSJ, Contencioso sección 1 del 30 de septiembre de 2019 (ROJ: STSJ AND 18508/2019 - ECLI:ES:TSJAND:2019:18508)
16. STSJ, Contencioso sección 1 del 26 de septiembre de 2019 (ROJ: STSJ AND 14126/2019 - ECLI:ES:TSJAND:2019:14126)
17. STSJ, Contencioso sección 2 del 26 de junio de 2019 (ROJ: STSJ M 5855/2019 - ECLI:ES:TSJM:2019:5855) (Nuevo Baztán)
18. STSJ, Contencioso sección 5 del 13 de junio de 2019 (ROJ: STSJ CAT 7395/2019 - ECLI:ES:TSJCAT:2019:7395) (moción de censura Cabra del Camp)
19. STSJ, Contencioso sección 1 del 22 de marzo de 2019 (ROJ: STSJ CV 2054/2019 - ECLI:ES:TSJCV:2019:2054) (Ayuntamiento Santa Pola, delegación de competencias)
20. ATS, Contencioso sección 1 del 18 de marzo de 2019 (ROJ: ATS 3460/2019 - ECLI:ES:TS:2019:3460A)
21. SJCA, Contencioso sección 1 del 14 de febrero de 2019 (ROJ: SJCA 390/2019 - ECLI:ES:JCA:2019:390) (derecho acceso a expedientes administrativos. Ayuntamiento de Hinojosa)
22. STSJ, Contencioso sección 1 del 14 de enero de 2019 (ROJ: STSJ AND 3279/2019 - ECLI:ES:TSJAND:2019:3279)
23. STSJ, Contencioso sección 1 del 26 de diciembre de 2018 (ROJ: STSJ CV 6179/2018 - ECLI:ES:TSJCV:2018:6179)

24. STSJ, Contencioso sección 1 del 31 de octubre de 2018 (ROJ: STSJ CV 6638/2018 - ECLI:ES:TSJCV:2018:6638)
25. STSJ, Contencioso sección 1 del 24 de octubre de 2018 (ROJ: STSJ GAL 4818/2018 - ECLI:ES:TSJGAL:2018:4818) (moción de censura)
26. TSJ, Contencioso sección 1 del 20 de julio de 2018 (ROJ: STSJ CL 2960/2018 - ECLI:ES:TSJCL:2018:2960) (Diputación provincial de Soria)
27. SJCA, Contencioso sección 5 del 29 de mayo de 2018 (ROJ: SJCA 1247/2018 - ECLI:ES:JCA:2018:1247)
28. STSJ, Contencioso sección 1 del 23 de mayo de 2018 (ROJ: STSJ GAL 2855/2018 - ECLI:ES:TSJGAL:2018:2855)
29. SJCA, Contencioso sección 1 del 17 de mayo de 2018 (ROJ: SJCA 1112/2018 - ECLI:ES:JCA:2018:1112)
30. STSJ, Contencioso sección 1 del 16 de mayo de 2018 (ROJ: STSJ GAL 2743/2018 - ECLI:ES:TSJGAL:2018:2743)
31. SJCA, Contencioso sección 1 del 17 de mayo de 2018 (ROJ: SJCA 1112/2018 - ECLI:ES:JCA:2018:1112)
32. STSJ, Contencioso sección 1 del 16 de mayo de 2018 (ROJ: STSJ GAL 2743/2018 - ECLI:ES:TSJGAL:2018:2743)
33. STSJ, Contencioso sección 1 del 2 de mayo de 2018 (ROJ: STSJ GAL 2748/2018 - ECLI:ES:TSJGAL:2018:2748)
34. STSJ, Contencioso sección 2 del 25 de abril de 2018 (ROJ: STSJ M 4717/2018 - ECLI:ES:TSJM:2018:4717)
35. STSJ, Contencioso sección 2 del 20 de diciembre de 2017 (ROJ: STSJ M 13053/2017 - ECLI:ES:TSJM:2017:13053) (retribuciones parciales)
36. SJCA, Contencioso sección 9 del 29 de noviembre de 2017 (ROJ: SJCA 2449/2017 - ECLI:ES:JCA:2017:2449)
37. STSJ, Contencioso sección 2 del 28 de noviembre de 2017 (ROJ: STSJ M 12927/2017 - ECLI:ES:TSJM:2017:12927)
38. SJCA, Contencioso sección 3 del 11 de octubre de 2017 (ROJ: SJCA 1289/2017 - ECLI:ES:JCA:2017:1289)

39. STSJ, Contencioso sección 2 del 31 de julio de 2017 (ROJ: STSJ CLM 2110/2017 - ECLI:ES:TSJCLM:2017:2110)
40. STSJ, Contencioso sección 2 del 05 de junio de 2017 (ROJ: STSJ CLM 1454/2017 - ECLI:ES:TSJCLM:2017:1454)
41. STSJ, Contencioso sección 5 del 30 de mayo de 2017 (ROJ: STSJ CV 3435/2017 - ECLI:ES:TSJCV:2017:3435)
42. STSJ, Contencioso sección 1 del 25 de mayo de 2017 (ROJ: STSJ AR 715/2017 - ECLI:ES:TSJAR:2017:715)
43. SJCA, Contencioso sección 1 del 13 de febrero de 2017 (ROJ: SJCA 75/2017 - ECLI:ES:JCA:2017:75) (Comisiones Informativas no adscrito)
44. STSJ, Contencioso sección 1 del 29 de junio de 2016 (ROJ: STSJ GAL 5505/2016 - ECLI:ES:TSJGAL:2016:5505)
45. STSJ, Contencioso sección 2 del 28 de marzo de 2016 (ROJ: STSJ ICAN 198/2016 - ECLI:ES:TSJICAN:2016:198)
46. STSJ, Contencioso sección 1 del 26 de febrero de 2016 (ROJ: STSJ CL 692/2016 - ECLI:ES:TSJCL:2016:692)
47. STSJ, Contencioso sección 1 del 26 de enero de 2016 (ROJ: STSJ AR 139/2016 - ECLI:ES:TSJAR:2016:139)
48. STSJ, Contencioso sección 2 del 14 de diciembre de 2015 (ROJ: STSJ AND 14787/2015 - ECLI:ES:TSJAND:2015:14787)
49. STSJ, Contencioso sección 1 del 16 de noviembre de 2015 (ROJ: STSJ AND 12647/2015 - ECLI:ES:TSJAND:2015:12647)
50. STSJ, Contencioso sección 5 del 29 de septiembre de 2015 (ROJ: STSJ CAT 9142/2015 - ECLI:ES:TSJCAT:2015:9142)
51. STSJ, Contencioso sección 2 del 16 de julio de 2015 (ROJ: STSJ ICAN 1623/2015 - ECLI:ES:TSJICAN:2015:1623) (moción de censura)
52. STSJ, Contencioso sección 4 del 12 de mayo de 2015 (ROJ: STSJ AND 8601/2015 - ECLI:ES:TSJAND:2015:8601)
53. STSJ, Contencioso sección 2 del 18 de marzo de 2015 (ROJ: STSJ M 3263/2015 - ECLI:ES:TSJM:2015:3263) (Ayuntamiento de Manzanares)

54. STSJ, Contencioso sección 5 del 31 de octubre de 2014 (ROJ: STSJ CAT 13133/2014 - ECLI:ES:TSJCAT:2014:13133)
55. STSJ, Contencioso sección 1 del 29 de septiembre de 2014 (ROJ: STSJ AND 12539/2014 - ECLI:ES:TSJAND:2014:12539)
56. STSJ, Contencioso sección 1 del 30 de junio de 2014 (ROJ: STSJ AND 12482/2014 - ECLI:ES:TSJAND:2014:12482)
57. SJCA, Contencioso sección 1 del 29 de mayo de 2014 (ROJ: SJCA 2157/2014 - ECLI:ES:JCA:2014:2157)
58. STSJ, Contencioso sección 5 del 6 de mayo de 2014 (ROJ: STSJ CV 4666/2014 - ECLI:ES:TSJCV:2014:4666)
59. STSJ, Contencioso sección 2 del 19 de marzo de 2014 (ROJ: STSJ M 2615/2014 - ECLI:ES:TSJM:2014:2615)
60. STSJ, Contencioso sección 5 del 11 de marzo de 2014 (ROJ: STSJ CV 4316/2014 - ECLI:ES:TSJCV:2014:4316) (abandono partido prueba)
61. STSJ, Contencioso sección 1 del 20 de enero de 2014 (ROJ: STSJ AND 288/2014 - ECLI:ES:TSJAND:2014:288)
62. STSJ, Contencioso sección 2 del 15 de enero de 2014 (ROJ: STSJ M 552/2014 - ECLI:ES:TSJM:2014:552)
63. STSJ Comunidad Valenciana 90/2013, de 8 de febrero (ROJ: STSJ CV 3/2013 - ECLI:ES:TSJCV:2013:3)
64. STSJ Castilla-La Mancha 268/2013, de 18 de octubre (ROJ: STSJ CLM 2822/2013 - ECLI:ES:TSJCLM:2013:2822)
65. STSJ, Contencioso sección 1 del 9 de octubre de 2013 (ROJ: STSJ AND 14179/2013 - ECLI:ES:TSJAND:2013:14179) (presentación mociones)
66. STSJ, Contencioso sección 1 del 30 de septiembre de 2013 (ROJ: STSJ AS 2987/2013 - ECLI:ES:TSJAS:2013:2987)
67. STSJ, Contencioso sección 2 del 7 de marzo de 2013 (ROJ: STSJ M 3757/2013 - ECLI:ES:TSJM:2013:3757)
68. STSJ, Contencioso sección 2 del 13 de febrero de 2013 (ROJ: STSJ M 2396/2013 - ECLI:ES:TSJM:2013:2396)

69. STSJ, Contencioso sección 2 del 08 de febrero de 2013 (ROJ: STSJ CV 3/2013 - ECLI:ES:TSJCV:2013:3)
70. STSJ, Contencioso sección 5 del 19 de noviembre de 2012 (ROJ: STSJ CV 7892/2012 - ECLI:ES:TSJCV:2012:7892)
71. STSJ, Contencioso sección 5 del 17 de octubre de 2012 (ROJ: STSJ CV 7811/2012 - ECLI:ES:TSJCV:2012:781)
72. SJCA, Contencioso sección 2 del 21 de marzo de 2012 (ROJ: SJCA 65/2012 - ECLI:ES:JCA:2012:65)
73. STSJ, Contencioso sección 2 del 21 de marzo de 2012 (ROJ: STSJ CV 1928/2012 - ECLI:ES:TSJCV:2012:1928)
74. STSJ, Contencioso sección 2 del 21 de marzo de 2012 (ROJ: STSJ CV 1928/2012 - ECLI:ES:TSJCV:2012:1928)
75. SJCA, Contencioso sección 3 del 23 de noviembre de 2011 (ROJ: SJCA 362/2011 - ECLI:ES:JCA:2011:362)
76. STSJ, Contencioso sección 5 del 1 de septiembre de 2011 (ROJ: STSJ CV 8681/2011 - ECLI:ES:TSJCV:2011:8681)
77. STSJ, Contencioso sección 1 del 23 de mayo de 2011 (ROJ: STSJ PV 5582/2011 - ECLI:ES:TSJPV:2011:5582)
78. STSJ, Contencioso sección 1 del 9 de mayo de 2011 (ROJ: STSJ ICAN 3074/2011 - ECLI:ES:TSJICAN:2011:3074)
79. STSJ, Contencioso sección 5 del 5 de julio de 2011 (ROJ: STSJ CV 7508/2011 - ECLI:ES:TSJCV:2011:7508)
80. STSJ, Contencioso sección 1 del 31 de octubre de 2018 (ROJ: STSJ CV 6638/2018 - ECLI:ES:TSJCV:2018:6638)

LA FINANCIACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y SU ADECUACIÓN A LOS ACTUALES REQUERIMIENTOS DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Joan RIDAO MARTÍN

Profesor Agregado de Derecho Constitucional. Universidad de Barcelona
Letrado del Parlamento de Cataluña

LABURPENA

Talde parlamentarioen finantzaketak baditu, oraindik ere, konpondu gabeko zenbait arazo; bereziki, dirulaguntzei dagokienez. Funts publiko izaera duten esleipen ekonomikoak direnez, legebiltzarrei berei dagokie haiek esleitzea, beren finantza-autonomia baliatuz. Hori dela eta, eragiketa horrek gainerako dirulaguntza publikoek dituzten garrantasun eta kontu-emate eskakizun berak eduki behar lituzke. Kapitulu horretan hobekuntzak egin badira ere, araudiak, argi eta garbi, zehaztugabea izaten jarraitzen du, eta opakutasuna ere nabaria da. Horrez gain, alderdien finantzaketari buruzko araudiak aurreikusten duenez, finantzaketa hori osa daiteke talde parlamentarioei ematen zaizkien dirulaguntzen kargura egindako transferentziekin, baina, arrazoi horrengatik, talde parlamentarioek kontabilitate bereizi bat eraman behar dute, zeina Legebiltzarreko Mahairen eskura jartzen baita. Bestalde, dirulaguntzen esleipena zehazteaz arduratzen den organo berak kontrolatu behar du dirulaguntza horien egikaritzea.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Marco normativo general. La regulación de la asignación de las subvenciones y la llevanza de una contabilidad separada. 2.1. Marco normativo general. 2.2. La asignación de las subvenciones. La singularidad del Grupo Mixto. 2.3. La obligación de llevar una contabilidad separada. 3. El sistema intraparlamentario de control y rendición de cuentas. 3.1. La capacitación técnica de la Mesa y la publicidad activa de la actividad subvencional. 3.2. Un bosquejo de normas internas. 4. Una propuesta de mínimo común normativo para adecuar la financiación de los grupos parlamentarios a los actuales requerimientos de transparencia y rendición de cuentas. 5. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

En general, la cuestión de la financiación de los partidos políticos, sin entrar por ahora en la problemática específica de los grupos parlamentarios, ha sido una temática muy controvertida tanto desde el punto de vista doctrinal como social. Con todo, podemos convenir que se han producido notables avances en términos de control y de transparencia a consecuencia de las sucesivas reformas legales operadas, sin duda motivadas por determinados estados de opinión propiciados por la reiteración de episodios de corrupción o por las exigencias de austeridad derivadas de la crisis económica.

No puede decirse lo mismo, sin embargo, de una pieza granular de ese sistema de financiación como es la financiación de los grupos parlamentarios. Ya

sea porque se trata de un ámbito menos expuesto al escrutinio público, ya sea porque en esta materia juega el principio de autonomía parlamentaria, y como manifestación de este, del principio de autonomía económico-financiera de las Cámaras (Serrano, 2007: 356). Todo ello no deja de ser un tanto paradójico, sin embargo, porque, como sabemos, las subvenciones destinadas a los grupos parlamentarios constituyen fondos de naturaleza pública, asignados para el mejor cumplimiento de las funciones institucionales representativas que dichos entes tienen encomendadas. Y porque, como más adelante examinaremos con mayor detalle, la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos¹ incluye las aportaciones que, en su caso, los partidos puedan recibir de los grupos parlamentarios, lo que no deja de constituir una forma de “financiación indirecta” de los partidos vía grupo parlamentario (Rodríguez, 2014: 4)².

Se trata esta última posibilidad de algo muy discutible a nivel dogmático –y diríase que incluso ontológico– porque, por lo pronto, desnaturaliza el carácter finalista o la afectación de las subvenciones al objetivo para el que son concedidas, además de que parece como si el legislador desconociese –sin duda deliberadamente– la distinta naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios y de los partidos políticos, admitiendo claro está que hay algunas posiciones doctrinalmente extremas –y por ello mismo minoritarias– que asimilan los partidos a los grupos parlamentarios y por ello entienden que estos últimos son una mera expresión parlamentaria de las formaciones políticas en sede parlamentaria. Cosa distinta es que las cosas en el plano normativo son como son. E incluso que se podría decir que no pueden ser de otra forma, pues la actual regulación

¹ BOE núm. 160, 05.07.2007.

² Sobre esta cuestión, el Tribunal de Cuentas, en la moción relativa a la modificación de la normativa sobre fiscalización de los partidos políticos 46 (30.10.2001), y elevada a las Cortes Generales manifestó que: “[...] cualesquiera que sean los criterios previstos en la normativa de los distintos Parlamentos, en el ejercicio de la función fiscalizadora el Tribunal de Cuentas ha venido observando el frecuente traspaso a la actividad ordinaria de las formaciones políticas de importes significativos de recursos provenientes de las subvenciones percibidas para el desarrollo de la actividad parlamentaria. Aun reconociendo que las subvenciones a los grupos parlamentarios están amparadas en su propio régimen normativo y que los traspasos pudieran responder, como contrapartida, a la asistencia técnica recibida de los servicios de la correspondiente formación política, se considera conveniente que cada subvención se aplique estrictamente a la finalidad para la que ha sido concedida y que su presupuestación responda a una evaluación de todos los costes de la actividad a subvencionar”.

legal de la financiación de partidos responde al más crudo realismo de la dinámica imperante, como lo es también la financiación indirecta por la vía de la contratación de asesores o el llamado “impuesto de partido” que deben satisfacer algunos parlamentarios con cargo a su remuneración³.

Algunos autores atribuyen la falta de atención a estos temas a la “sensibilidad” que esta cuestión encierra en sí misma (Mirón, 2001: 189). No es claro. Lo cierto es que se trata de un tema transcendente, y que se refleja en cuestiones como el transfuguismo (percepciones de los diputados no adscritos), el absentismo parlamentario (criterio frecuentemente empleado como supuesto parámetro “objetivo” para evaluar el grado de ejercicio de las funciones de los representantes), e incluso se proyecta en la problemática específica que presenta –por su singular naturaleza– la financiación del grupo parlamentario mixto. A nuestro parecer, la postergación del debate sobre esta cuestión no se halla debidamente justificada. Se trata de un velo más del templo parlamentario que debería rasgarse sin tapujos. No en vano, como se ha dicho, las subvenciones de los grupos parlamentarios son fondos públicos y, por tanto, todas las operaciones que con ellos se efectúen deberían estar sometidas a idénticos parámetros de transparencia y claridad que se exige al resto de beneficiarios de subvenciones públicas. Además, se trata de una atribución patrimonial, consistente en una suma dineraria de carácter finalista, como ha recordado el Tribunal Constitucional (SSTC 214/1990 y 15/1992), y por ello mismo deba estar sujeta al cumplimiento de determinados objetivos como son el de facilitar la participación de los miembros de la Cámara en el ejercicio de sus funciones representativas y, en general, contribuir al funcionamiento regular de la institución parlamentaria.

Por otra parte, puede controvertirse sobre la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios –un terreno de discusión siempre lábil–, debido a la parquedad regulatoria de nuestro ordenamiento (empezando por la Constitución de 1978, que sigue la estela de la de 1931 y regula incidentalmente la cuestión en su art. 78.1 asociada a la figura de la Diputación Permanente, o los estatutos de autonomía no más elocuentes). Ahora bien, hay cierto consenso, siguiendo la

³ Para examinar el grado de importancia de los recursos financieros privados internos de los partidos políticos (recursos financieros captados derivados de la retribución de cargos electos, los procedentes de las subvenciones de los grupos parlamentarios y de las aportaciones derivadas de la contratación de asesores para la organización política partidista, vid A. Rodríguez López (2014), “El impuesto de partido como vía de financiación pública indirecta en el sistema político”, *Actualidad Administrativa*, núm. 11, *La Ley* 7414/2014, noviembre de 2014.

tradicional doctrina italiana o alemana sobre la materia, y entre nosotros las reflexiones de Santaolalla López (2013: 162-164) o Pérez Serrano (1989), de que los grupos parlamentarios son entidades colectivas que ni son órganos de las Cámaras, ni órganos de los partidos políticos, ni meras asociaciones privadas que ejercen funciones públicas.

Además, si bien es cierto que el Tribunal Constitucional defendió primariamente una teoría de la representación en la que se mitigaba el protagonismo de los partidos políticos y situaba al parlamentario individualmente considerado como sujeto primordial de dicha representación, en posteriores sentencias el propio Alto Tribunal ha resaltado la importancia de la relación de los representantes con sus partidos políticos y, en consecuencia, "el papel protagonista de los grupos frente al papel protagonista de las personas individuales", consagrando, de este modo, la "estructura partidista de las Cámaras" (López Guerra, 1994: 72). Este punto de partida, más acorde con la realidad, erige a los grupos parlamentarios en el núcleo de la actividad parlamentaria. Y diversas son las concreciones reglamentarias que constatan esta realidad en detrimento de la actuación individualizada de los parlamentarios: la necesaria adscripción a un grupo parlamentario y la canalización del trabajo de la Cámara en función de los mismos, en cuya materialización goza de una posición primordial la Junta de Portavoces (Ridaura Martínez, 2001: 271).

Así las cosas, los grupos parlamentarios son entidades producto de la concurrencia de voluntades de diputados afines ideológicamente, que ejercen una función constitucional vinculada al ejercicio de un derecho fundamental como el de participación política (art. 23 CE), sin dejar de ser, como se ha dicho, emanación de los partidos políticos, y por ello mismo expresión del pluralismo político, vehículo de manifestación de la voluntad popular e instrumento de participación política (art. 6 CE). Y no solo eso: ocupan una posición central en el sistema político, como reflejo del estado de partidos, preeminencia que se explica por el tránsito del parlamentarismo individual característico del primer liberalismo ("entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara", en expresión de la STC 64/2002). Lo cual explica que, a través de las normas de los propios parlamentos, gocen de un determinado estatus que les permite desarrollar la actividad parlamentaria que les es propia y obtener determinados beneficios como son las subvenciones y los medios materiales y los locales necesarios.

En este contexto, la exigencia de que los órganos de la Cámara realicen un auténtico control de las subvenciones a los grupos parlamentarios deriva del

principio de autonomía económico-presupuestaria que caracteriza al Parlamento. Si bien, la invocación de este principio de autonomía presupuestaria es la que dificulta en ocasiones las posibilidades de otro tipo de control, como es el control externo que realiza el Tribunal de Cuentas (TCu) u otros órganos análogos, como puso de relieve el propio TCu en el *Informe de fiscalización sobre la contabilidad de los Partidos Políticos (Ejercicio 2003)*, con relación al Parlamento de Cataluña⁴, o en el informe sobre los traspasos de fondos a los partidos políticos al que más adelante nos referiremos. A tal grado que, hasta la adopción en fechas bastante recientes, ya sea por la vía reglamentaria, pero sobre todo a través de normas internas, se veía exigiendo desde distintos sectores “el establecimiento de los mecanismos de control oportunos para verificar que las subvenciones se encuentran justificadas documentalmente, y que han sido utilizadas para los fines que se han concedido” (Serrano, 2007: 374).

En todo caso, volviendo a la cuestión del principio de autonomía económico-financiera de las Cámaras, hay que tener en cuenta, además, que ese principio no rige en nuestros días como en el momento de su concepción primigenia (en tanto que emanación de la separación rígida de poderes), como medio de protección del Parlamento ante posibles injerencias del resto de poderes públicos, señaladamente el Ejecutivo. En la actualidad, evitar que la Cámara desarrolle sus funciones de forma mediatizada no depende, claro está, de que este obtenga recursos propios, que no los hay –con la

⁴ También tuvo ocasión de pronunciarse sobre este particular la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, tras la consulta elevada por la Mesa de la Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid. En concreto sobre los mecanismos de control del grupo parlamentario mixto, que contaba con dos diputados que no pertenecían a ningún partido político, y, por tanto, no estaban sujetos a los mecanismos de control previstos para los partidos políticos. El Consejo de la Cámara de Cuentas emitió un informe (28.07), en el que manifestaba que: “... con independencia de los mecanismos y procedimientos que el Reglamento de la Asamblea prevé en su artículo 46, que podría dar lugar a posteriores iniciativas fiscalizadoras por dicha Asamblea y, concretamente –a una fiscalización específica a petición de la Asamblea– corresponde, a la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, la fiscalización de las subvenciones percibidas por el Grupo Parlamentario Mixto, de conformidad con el artículo 5.a) de la Ley 11/1999, de 29 de abril, dentro de la fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Madrid”. Para adoptar dicha decisión, la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid tiene presentes los sucesivos informes del Tribunal de Cuentas, así como la moción anteriormente citada por la que se pone de manifiesto que los partidos políticos, desde la eficacia del control, deben concebirse como “una única realidad económica”, no quedando excluida del alcance fiscalizador ninguna actuación que pudieran realizar en materia económico-financiera.

excepción de algunos ingresos atípicos u otros provenientes de las enajenaciones patrimoniales—, sino de la obtención de transferencias de capital con cargo al presupuesto general, ni que sea producto de una ardua negociación entre el Gobierno y las Cámaras. Dicho con otras palabras, la autonomía financiera está cifrada hoy en día en la capacidad de gasto real de los órganos rectores del Parlamento: la determinación primero del destino de los recursos presupuestarios y después la fijación del método de examen y control de la ejecución de los mismos, mediante técnicas o a través de la intervención de órganos propios o ajenos, que es en definitiva lo que permite al Parlamento reafirmarse frente al Ejecutivo y evitar sus potenciales interferencias (Serrano, 2007: 357).

2. MARCO NORMATIVO GENERAL. LA REGULACIÓN DE LA ASIGNACIÓN DE LAS SUBVENCIONES Y LA LLEVANZA DE UNA CONTABILIDAD SEPARADA

2.1. Marco normativo general

Como es sabido, las subvenciones a los grupos parlamentarios de las Cortes Generales y de las asambleas autonómicas, así como las de los grupos políticos de las corporaciones locales, se encuentran expresamente excluidas del ámbito de aplicación de la normativa general sobre las subvenciones públicas, según establece el artículo 4.d) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS)⁵. Por su parte, como ya se ha avanzado, el art. 2, Uno e) de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos (LOFPP)⁶, incluye las aportaciones que en su caso los partidos políticos puedan recibir de los grupos parlamentarios de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas como uno más de los recursos económicos procedentes de la financiación pública:

“e) Las aportaciones que en su caso los partidos políticos puedan recibir de los Grupos Parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, de las Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos y de los grupos de representantes en los órganos de las Administraciones Locales”.

⁵ BOE núm. 276, 18.11.2003.

⁶ BOE núm. 160, 05.07.2007.

Y en su artículo 14 regula las obligaciones relativas a la contabilidad de los partidos políticos. El apartado tres de este precepto, referido a los libros de contabilidad, aplicable a partir del 1 de enero de 2016, determina lo siguiente:

“Las cuentas anuales comprenderán el Balance, la cuenta de Resultados y una Memoria explicativa de ambas. En todo caso, dicha Memoria incluirá la relación de subvenciones públicas y de donaciones privadas, tanto dinerarias como en especie de bienes inmuebles, muebles, servicios o cualquier otra transacción que constituya una ventaja económica, recibidas de personas físicas con referencia concreta, en cada una de ellas, de los elementos que permitan identificar al donante y señalar el importe del capital recibido. La Memoria deberá ir acompañada, igualmente, de un anexo donde se especifiquen pormenorizadamente las condiciones contractuales estipuladas de los créditos o préstamos de cualquier clase que mantenga el partido con las entidades de crédito. En él se identificará a la entidad concedente, el importe otorgado, el tipo de interés y el plazo de amortización del crédito o préstamo y la deuda pendiente al cierre del ejercicio de que se trate con indicación de cualquier contingencia relevante sobre el cumplimiento de las condiciones pactadas”.

Al amparo de la disposición adicional octava de la LOFPP, el Pleno el Tribunal de Cuentas aprobó el 26 de septiembre de 2013 el denominado “Plan de Contabilidad adaptado a las Formaciones Políticas”, de aplicación obligatoria para los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores incluidos en el ámbito de aplicación de la LOFPP⁷. En el apartado I de la tercera parte de dicho Plan (“Normas de elaboración de las cuentas anuales”) se prevé que las cuentas anuales consolidadas de los partidos políticos deben integrar la actividad desarrollada en el ámbito institucional por los grupos parlamentarios cuando el partido que hubiese presentado la correspondiente candidatura electoral ejerza el control de su actividad o, en su caso, en la parte proporcional. Este Plan se actualizó en fecha 8 de marzo de 2019, con el objeto de “precisar lo dispuesto en el mencionado Plan en lo que se refiere a la rendición de las cuentas de los grupos institucionales –grupos parlamentarios y grupos municipales–”⁸.

Con posterioridad, la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, por la que se

⁷ BOE núm. 252, 21.10.2013.

⁸ Adaptación del “Plan de Contabilidad adaptado a las Formaciones Políticas” (2019). Puede consultarse en: <https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/sala-de-prensa/noticias/El-Tribunal-de-Cuentas-aprueba-la-modificacion-del-Plan-de-Contabilidad-adaptado-a-las-formaciones-politicas/> [última consulta: 26.01.2022].

modificaron la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos, y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas⁹, previó en su disposición final octava que el TCu adaptaría a lo dispuesto en la ley, en el plazo de un año desde su entrada en vigor, el llamado “Plan de Contabilidad adaptado a las Formaciones Políticas”, aprobado por Acuerdo del Pleno de 26 de septiembre de 2013. En dicha adaptación debía atenderse a “las peculiaridades de las uniones, federaciones y confederaciones y coaliciones permanentes de partidos”. Además, la disposición transitoria segunda de la misma Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, estableció que:

“Los partidos políticos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, no estarán vinculados a lo dispuesto en el Plan de Contabilidad Adaptado a las Formaciones Políticas aprobado por Acuerdo del Pleno de 26 de septiembre de 2013 en tanto no se proceda, mediante nuevo acuerdo del Pleno, a su adaptación a la presente ley de acuerdo con lo dispuesto en la disposición final octava”.

Esta adaptación no se ha aprobado todavía, pero en lo que se refiere específicamente a las subvenciones a los grupos parlamentarios, y más concretamente a la rendición de cuentas de estos, hay que tener en cuenta que en el apartado cuatro del anteriormente citado artículo 14 de la LOFPP se dispone lo siguiente:

“No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, para la rendición de cuentas de los Grupos Parlamentarios de las Cortes Generales, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, de las Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos y de los Grupos de las Corporaciones Locales, se estará a lo que dispongan sus respectivos Reglamentos o su legislación específica, que deberán respetar los principios generales de esta Ley en materia de rendición de cuentas”.

De modo que, dejando de lado las obligaciones económico-financieras de los partidos políticos, concretadas en términos de controles y de fiscalización por parte del Tribunal de Cuentas y otros organismos análogos, el rol del Parlamento se concentra en la decisión sobre la asignación de estos fondos y el control de la ejecución de las subvenciones percibidas por los grupos parlamentarios.

⁹ BOE núm. 77, 31.03.2015.

2.2. La asignación de las subvenciones. La singularidad del Grupo Mixto

Sobre la asignación de fondos públicos, la regulación de los distintos parlamentos es relativamente heterogénea. Así, en la práctica totalidad de los casos, los reglamentos parlamentarios establecen que la Cámara debe poner a disposición de los grupos parlamentarios los locales y los medios materiales suficientes. Y que esos entes colectivos también deben disponer de los recursos humanos y de los medios materiales necesarios para ejercer con eficacia y eficiencia sus funciones, especialmente en el ámbito del asesoramiento técnico y el soporte administrativo¹⁰.

¹⁰ En efecto, los reglamentos parlamentarios regulan esta cuestión de forma distinta. Así, el Reglamento del Parlamento de Andalucía en su art. 25.1 no distingue entre tipos de subvenciones; solo respecto al grupo parlamentario mixto en el apartado segundo del mismo artículo. El Reglamento de las Cortes de Aragón en su art. 26.2 se refiere a una subvención fija y otra variable, disponiendo en su apartado tercero con relación al grupo parlamentario mixto que la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, podrá disponer que la subvención fija sea proporcional al número de diputados que lo integren. El Reglamento del Parlamento de Canarias (art. 25.1) se refiere a una subvención fija e idéntica para todos los grupos y una variable en función del número de diputados. El Reglamento del Parlamento de Cantabria, en su art. 27.2 se refiere a una subvención fija idéntica para todos los grupos y otra variable en función del número de diputados. El Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, es quizás el que tiene una regulación más completa: como veremos en otro momento, el art. 29 del Reglamento, no solo hace referencia a las subvenciones que reciben los grupos, que será una fija, idéntica para todos, y otra variable, en función del número de diputados, sino que hace referencia a las condiciones que deben cumplir los grupos parlamentarios para recibir las mismas. El Reglamento de las Cortes de Castilla y León, en su art. 24.1 y 2, se refiere a una subvención fija idéntica para todos los grupos, que podrá ser proporcional en el caso del grupo parlamentario mixto cuando no alcance el número mínimo de cinco miembros, y de una subvención variable en función del número de procuradores. El Reglamento del Parlamento de Cataluña, se refiere a una subvención fija y otra variable en el régimen jurídico de la financiación de los grupos parlamentarios. El Reglamento del Parlamento de Navarra (art. 35.1) hace referencia a las subvenciones que serán una fija para todos los grupos y otra variable en proporción al número de parlamentarios. El Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias en su art. 34.1 no diferencia entre subvención fija y variable, sino que hace referencia a la asignación de una subvención a los grupos parlamentarios, atendiendo eso sí, a su composición e importancia numérica. El Reglamento del Parlamento Vasco (art. 21.1) hace referencia a una subvención teniendo en cuenta la importancia numérica de los grupos y un complemento fijo para todos los grupos parlamentarios. El Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia (art. 38.1) menciona una única subvención, sin que se establezca ningún tipo de criterio para su asignación. Por último, el Reglamento de las Cortes Valencianas (art. 28.1) hace referencia a una subvención de carácter fijo e idéntica para todos los grupos, y otra variable en función del número de diputados.

Asimismo, y ello es relevante para lo que aquí se está tratando, el Parlamento debe asignarles con cargo a su presupuesto una subvención fija y otra variable, a determinar por la Mesa (o en su caso la Mesa Ampliada), teniendo en cuenta la importancia numérica de cada grupo parlamentario y su importe global en relación con el conjunto del presupuesto del Parlamento. Con todo, este mínimo común normativo presenta algunas excepciones. El Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, en su art. 34.1, no diferencia entre subvención fija y variable, sino que hace referencia a la asignación de una subvención a los grupos parlamentarios, atendiendo eso sí, a su composición e importancia numérica. Y el art. 38.1 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia hace referencia a una única subvención, sin que se establezca ningún tipo de criterio para su asignación.

Finalmente, se establece que los grupos parlamentarios deben llevar una contabilidad específica de las subvenciones y rendir cuentas anualmente de su gestión ante la Mesa, a los efectos del control de dicha contabilidad en los términos que se exige en la legislación aplicable. En algunos casos, como veremos más adelante (v. gr. Castilla-La Mancha) se establece la obligación de estar al corriente de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social.

Así pues, se trata de una subvención igual para todos los grupos, aunque en el pasado algún reglamento como el de La Rioja llegó a prescribir que este concepto debía integrar al menos los dos tercios del total de las percepciones de los grupos. Se trata de una cuestión relativamente pacífica puesto que, en efecto, no siempre a mayor número de diputados se da un mayor gasto, por la simple aplicación de economías de escala que permiten una mejor distribución del trabajo parlamentario. Razón por la que, en alguna ocasión, se ha llegado a argumentar que se trata de una vía que puede facilitar la fuga de recursos hacia los partidos políticos.

Por otra parte, como también hemos visto, existe una asignación variable en proporción al número de diputados, algo que suscita especiales discordias. Y, finalmente, como también se ha señalado, se establece la obligación por parte de los grupos parlamentarios de llevar una contabilidad específica.

Quizás la cuestión más conflictiva ha sido la de las subvenciones del grupo parlamentario mixto, atendida su singularidad (Cortés, 2000: 531-534; 2002: 209-215). Como hemos visto, con carácter general, los Reglamentos de las Cámaras establecen que los grupos parlamentarios tendrán "los mismos" o "análogos" derechos. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, que se ha pronunciado en dos

ocasiones sobre el particular (SSTC 214/1990 y 15/1992), ha puntualizado que “una atemperación de las facultades de actuación parlamentaria del Grupo Mixto que obedezca al hecho de encontrarse éste formado por un único parlamentario no puede reputarse contraria al art. 23.2 de la Constitución, siempre que el parlamentario en cuestión no sea privado de sus derechos individuales y de participación en la Cámara, como representante que es de los ciudadanos” (STC 44/1995, FJ 4). Precisamente, porque la equiparación absoluta entre todos los grupos parlamentarios quebraría, en ocasiones, el principio de equidad. Y es que, ciertamente, todos los grupos parlamentarios tienen derecho a participar en los distintos mecanismos de adopción de decisiones y, por ello, a formar parte de los órganos de la Cámara, pero esa participación debe articularse en proporción a la composición numérica del grupo; no sobrerrepresentándolo de tal modo que se quiebre la equidad y el derecho de los demás grupos¹¹.

2.3. La obligación de llevar una contabilidad separada

Por lo que a la obligación de llevar una contabilidad separada se refiere, debemos reseñar que ya hace algún tiempo esta obligación era inexistente, pues se entendía que no cabía la posibilidad de traspasar fondos de los grupos parlamentarios a los partidos, algo hoy indiscutible, como vimos, desde el momento en que las subvenciones forman parte de los recursos económicos de los partidos ex LOFPP.

La obligación de llevar una contabilidad específica ya se impone en la inmensa mayoría de reglamentos (con la excepción del Senado y Navarra, si bien en este último caso se regula de forma prolija a partir de 2019 mediante una resolución de la Presidencia)¹². Las diferencias entre parlamentos estriban en

¹¹ La primera de las sentencias resolvió el recurso de amparo de un diputado de la Asamblea de Madrid que exigía para el Grupo Mixto una subvención igual a la del resto de grupos, posibilidad que estaba excluida reglamentariamente si este no reunía el mínimo de cinco diputados requeridas para su constitución. En la segunda resolvió el amparo solicitado por dos diputados de la Asamblea Regional de Cantabria, contra la resolución dictada por el presidente de la misma (1989), por la que se suspendía al Grupo Mixto de la percepción de la asignación mensual por grupo parlamentario. Vid Víboras, 2000: 256-257.

¹² El art. 34 del Reglamento del Senado establece exclusivamente que se “facilitará a los Grupos parlamentarios una subvención cuya cuantía se fijará en función del número de sus componentes y, además, un complemento fijo igual para todos”. Y el art. 35 del Reglamento del Parlamento de Navarra se limita a establecer en su apartado 3 que “La Mesa, previa

que algunos reglamentos son más detallados en sus referencias a los plazos y requisitos documentales que otros (entre los que más, Castilla-La Mancha, Andalucía, Aragón y Asturias). En algunos casos, además, como tendremos ocasión de ver en el apartado siguiente, son instrucciones adoptadas por la Mesa o resoluciones de la Presidencia de la Cámara las que desarrollan o complementan la regulación reglamentaria de llevanza de la contabilidad específica, así como el procedimiento subsiguiente de rendición de cuentas (Aragón, Andalucía, Cantabria, Canarias y Navarra)¹³.

En todo caso, hay que tener en cuenta que, como manifestó el Consejo de Estado en su día con relación a un Informe de la Intervención de las Cortes de Castilla-La Mancha (Considerando IV)¹⁴, la “llevanza constituye obligación de parte de los Grupos Parlamentarios, así como deber de exigencia y control de parte de la Mesa de la Cámara...”. Y, respecto a cómo debe presentarse dicha contabilidad, dice: “IV. [...] no hay duda de que dicha contabilidad, en cuanto tal, habrá de ser imagen fiel de la aplicación dada a las subvenciones por los Grupos en las actividades que les son propias. [...] Finalmente es de esencia que todo asiento contable se encuentre documentalmente respaldado de modo suficiente y adecuado a la naturaleza del gasto y al carácter de fondos públicos que las subvenciones revisten [...]”.

A partir de aquí, debemos significar que son las Cortes de Castilla-La Mancha las que cuentan con la regulación reglamentaria más exhaustiva (Víboras,

audiencia de la Junta de Portavoces, determinará la cuantía, modalidad y requisitos para la percepción de las referidas asignaciones entre los que deberá figurar el deber de asistencia a que se refiere el artículo 29.4 del presente Reglamento”, y en el apartado 4 a subrayar que los grupos parlamentarios “gozarán de autonomía en su organización y actuación interna”.

¹³ A otro nivel se sitúan los artículos 25.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias; 27.4 del Reglamento del Parlamento de Cantabria; 24.3 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León; 25.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña; 24.2 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura; 27.2 del Reglamento del Parlamento de Galicia; 27.2 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares; 25.2 del Reglamento del Parlamento de La Rioja; 46.3 del Reglamento de la Asamblea de Madrid; 34.2 del Reglamento de la Asamblea General de la Junta del Principado de Asturias; 21.2 del Reglamento del Parlamento Vasco, y 38.4 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia.

¹⁴ Dictamen del Consejo de Estado de 21 de enero de 1993, número de expediente 1768/1992. Asunto: Expte. s/la acomodación a derecho de las propuestas formuladas por el Interventor de las Cortes de Castilla-La Mancha en relación ejecución de Presupuestos.

2000: 258). Así, el art. 29 prevé que la contabilidad se acompañe de los documentos originales que justifiquen los asientos contables y estar al corriente de pago de las obligaciones con la Hacienda Pública y la Seguridad Social. Así como que la falta de presentación de los documentos que acreditan el pago, o su presentación insuficiente o la justificación documental que no sea adecuada a la naturaleza del gasto, tendrá como consecuencia que las subvenciones no sean efectivas. Esto mismo ocurre cuando no se facilita la información complementaria que se hubiera requerido o cuando existen cantidades pendientes de reintegro.

En concreto, el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha (art. 29) determina lo que sigue:

" [...]

3. Los Grupos Parlamentarios llevarán una contabilidad específica de todas las subvenciones a que se refiere el presente artículo. La contabilidad se ajustará a lo dispuesto por la Mesa de las Cortes.

4. Para tener derecho a las subvenciones reguladas en el apartado 2 del presente artículo, será condición indispensable el cumplimiento de los requisitos siguientes:

a) Presentar ante la Mesa de las Cortes la contabilidad específica señalada, correspondiente al último ejercicio, acompañando los documentos originales que justifiquen todos los asientos contables. La documentación, una vez compulsada por los Servicios de la Cámara, será devuelta a los Grupos respectivos.

b) Encontrarse al corriente de pago de las obligaciones con la Hacienda Pública y la Seguridad Social.

5. Las subvenciones del apartado 2 no se harán efectivas en los siguientes casos:

a) Cuando la contabilidad a que hace referencia el apartado 4. a) del presente artículo sea insuficiente, o la justificación documental no sea adecuada a la naturaleza del gasto.

b) Cuando no se facilitara la información complementaria que la Mesa hubiera requerido.

c) Cuando existan cantidades pendientes de reintegro a las Cortes de Castilla-La Mancha por parte del Grupo Parlamentario que pretende recibir la subvención.

6. La no presentación de la contabilidad, la presentación insuficiente de las cuentas o la falta de justificación adecuada de los asientos contables, llevará consigo la exigencia de reintegro de las cantidades no contabilizadas o no justificadas documentalmente.

7. Los Grupos Parlamentarios requerirán de los partidos políticos a los que se encuentren vinculados la justificación documental del destino dado a los fondos que aquéllos, en su caso, le hubieren transferido. Tales documentos se integrarán en los justificantes que deban acompañar a la contabilidad específica a presentar ante la Mesa de las Cortes.

8. La obligación de presentar la contabilidad específica a que se refiere el presente artículo no podrá ser sustituida por el cumplimiento de cualesquiera otros deberes contables que el ordenamiento jurídico vigente imponga a los Grupos Parlamentarios, partidos políticos o coaliciones electorales”.

Otro Reglamento que contiene una regulación notablemente detallada es el de Andalucía, cuyo art. 25 establece los plazos y los términos de la comunicación a la Mesa¹⁵:

“ [...]

3. Los Grupos parlamentarios estarán obligados a llevar una contabilidad específica de las subvenciones parlamentarias que reciban, que pondrán a disposición de la Mesa del Parlamento a requerimiento de ésta y, en todo caso, anualmente, antes del 1 de agosto del año siguiente al que la declaración se refiera. La Mesa, con el detalle de presentación que se decida, ordenará su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía. En todo caso, dicha información estará disponible en el Portal de Transparencia del Parlamento de Andalucía.

4. En su caso, los Grupos parlamentarios deberán también comunicar anualmente a la Mesa de la Cámara, antes del 1 de febrero del año siguiente al que la declaración se refiera, las cantidades que abonen a cada Diputado o Diputada, cualquiera que fuese su concepto, que serán objeto de publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía. Asimismo, dicha información estará disponible en el Portal de Transparencia del Parlamento de Andalucía”.

3. EL SISTEMA INTRAPARLAMENTARIO DE CONTROL Y RENDICIÓN DE CUENTAS

3.1. La capacitación técnica de la Mesa y la publicidad activa de la actividad subvencional

Uno de los temas más debatidos en la literatura sobre estas cuestiones, más allá de si el control de la ejecución debe corresponder a la propia Mesa, como

¹⁵ Precepto modificado por la reforma del Reglamento aprobada por el Pleno del Parlamento, 26.11.2014.

órgano responsable también de la distribución de las subvenciones, y por tanto si goza de la suficiente imparcialidad, es si, para el buen fin de la actividad de control, la Mesa dispone de suficientes poderes o facultades que le permitan lograr la comprobación, algo que es una competencia irrenunciable, además de que el art. 103 CE mandata al conjunto de poderes públicos a actuar con pleno sometimiento a la ley y al Derecho.

Por lo que a la primera de las cuestiones se refiere, la extracción parlamentaria de la Mesa (órgano decisorio en la asignación y control de las subvenciones), pese a su naturaleza de órgano gubernativo y no político de la Cámara, pone en duda aparentemente la garantía de neutralidad, y si se emplea en el ejercicio de sus funciones de fiscalización con el celo necesario. Razón por la que parece lícito plantearse si dicha tarea no debería recaer exclusivamente en la Intervención del Parlamento o en los órganos fiscalizadores del Estado (TCu) y de las comunidades autónomas, pues no dejan de ser órganos auxiliares o comisionados de la propia Cámara. Con relación a si la Mesa dispone de los recursos técnicos, materiales y humanos para realizar dicha tarea¹⁶, es decir, si puede realizar dicha función por sí misma (González-Juliana, 2014: 101), hay que tener en cuenta que la actividad de control de la actividad de fomento, como bien saben las Administraciones públicas, es una tarea eminentemente técnica, que requiere conocimientos no solo contables sino también jurídicos.

Por otra parte, y no menos importante que estas otras cuestiones está el tema de la transparencia. Hasta no hace mucho, la publicidad activa de las subvenciones recibidas por los grupos parlamentarios y su contabilidad era muy mejorable, extremo este que podía verificarse con un mero examen de las páginas web, portales de transparencia e incluso de la base de datos de la "Actividad Parlamentaria de las Comunidades Autónomas" dependiente del Senado (Navarro, 2017: 149). Podría decirse que estábamos ante una auténtica "caja negra", dado que en muchos casos no se localizaban las asignaciones correspondientes a cada grupo parlamentario, no se publicaban las contabilidades libradas, o en general, no se daba cuenta del resultado del procedimiento de rendición de cuentas ante la Mesa y de los informes de fiscalización existentes. Lo cual,

¹⁶ Entre dichas tareas está la de comprobar la justificación documental del gasto (examen de facturas) para verificar que reúnen los requisitos formales mínimos; comprobar, en su caso, la realización efectiva del gasto; compulsar la necesidad del gasto a las necesidades de ejercer la función representativa e, incluso, como sucede con las Administraciones públicas, realizar un control de eficiencia del gasto.

por lo que aquí interesa, es relevante para determinar si las subvenciones que reciben los grupos sirven para financiar de forma espuria los partidos políticos. Por ello mismo, como ya se dejó apuntado, algunos sectores doctrinales se llegaron a cuestionar insistentemente si ese control debía efectuarse por el propio Parlamento o debería corresponder a otro órgano de fiscalización (la Intervención, por ejemplo), sin excluir la participación del propio Ejecutivo, autor o sujeto exclusivo de la iniciativa legislativa presupuestaria (González-Juliana, 2014: 102).

Sea como fuere, parece indiscutible que si no existe transparencia no puede hablarse de un verdadero control, y deviene ineficaz el mandato de llevar una contabilidad específica, puesto que la obligación de los grupos parlamentarios en este sentido se corresponde con la correlativa obligación de la Mesa de efectuar un control cabal, mediante normas y procedimientos eficaces, sometidos a la debida publicidad. Los mecanismos actuales de transparencia, aunque mejorables, se compadecen por lo demás con las exigencias de transparencia tras la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹⁷, y de otras leyes autonómicas análogas que desarrollan esta legislación básica estatal, que en algunos casos (Cataluña) mandatan incluso a las Cámaras para regular la publicidad activa y pasiva y las garantías de acceso a la información. En suma, debido al impacto de la legislación de transparencia, hoy en día todos los Parlamentos dan cuenta de una u otra forma –y con mayor o menor intensidad– en sus páginas web (en la mayoría de casos bajo la rúbrica “Transparencia” y en el capítulo relativo a la actividad económica) del detalle de las subvenciones asignadas a los grupos parlamentarios, y en muchos casos de la contabilidad aportada y los informes de fiscalización correspondientes.

3.2. Un bosquejo de normas internas

Atendiendo a la insuficiencia del marco normativo general, y de los reglamentos parlamentarios, nos hallamos ante un sistema globalmente imperfecto que debe completarse con otras previsiones. En concreto, a falta de límites, requisitos y de una normación clara sobre la operativa de rendición de cuentas de las subvenciones, algunos Parlamentos se han dotado de una regulación interna más específica, que trasciende a los meros criterios de atribución y al detalle

¹⁷ BOE núm. 295, 10.12.2013.

de las cuantías asignadas o su actualización, para contemplar aspectos como la resolución o acuerdo de concesión de la subvención, el reconocimiento de la obligación y sus condiciones, formas de pago, realización del pago y, en su caso, justificación o no de la aplicación de la subvención a la finalidad para la que ha sido prevista, con previsión o no de su reintegro en caso contrario, entre otras cuestiones. En algún caso, como el de Cataluña, dichas normas no han sido publicadas¹⁸.

Siguiendo un orden cronológico hay que citar en primer término el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Canarias, de 18 de septiembre de 2014, sobre contabilidad de los grupos parlamentarios¹⁹, que “[e]n aras a dar cumplimiento al principio de transparencia que debe presidir la actuación del Parlamento de Canarias” contiene los modelos trimestrales de cuenta de resultados, balance de situación y patrimonio neto y pasivo, a presentar por los grupos parlamentarios, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 25.2 del Reglamento canario. Además de que deben remitirse a la Mesa para su toma de razón dentro del mes siguiente a la finalización de cada trimestre. También se establece (apdo. 4) el deber de conservar las facturas y documentos que justifiquen los asientos contables y ponerlos a disposición de la Mesa por si fuesen requeridos. Finalmente se prevé que una vez analizados por la Mesa, se procederá a su publicación en la página web para conocimiento general.

Por su parte, el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Andalucía, de 15 de marzo de 2017, por el que se aprueba el régimen de las subvenciones a los grupos parlamentarios²⁰, actualizó la Resolución de la Presidencia, de 29 de junio de 1993, por la que se concretaban determinados extremos para la presentación de la contabilidad de las subvenciones, así como una instrucción sobre determinados aspectos del control de la gestión económico-financiera de 20 de

¹⁸ Instrucción de la Mesa adoptada en las sesiones de 20 de febrero y 13 de marzo de 2018.

¹⁹ Puede consultarse en: <https://www.parcan.es/transparencia/subvenciones/grupos/normativa/> [última consulta: 20.01.2022].

²⁰ Vid Cano, 2011: 254-255. BOPA núm. 435 (X Legislatura), 31.03.2017. Puede consultarse en: https://transparencia.parlamentodeandalucia.es/documents/20125/355106/20190315_regimsubvencionesgruposparlamentarios.pdf/6730be8e-341a-84ba-cb03-e80a723b398d?t=1635843136296 y en <https://transparencia.parlamentodeandalucia.es/documents/20125/355109/2020-0218+Modificaci%C3%B3n+subvenciones+grupos+parlamentarios.pdf/5f8cfd3f-a5d1-c1d4-90f7-e4ee1dad919f?t=1635843068112> [última consulta: 20.01.2022].

julio de 2016. En el citado acuerdo se expone que el presupuesto del Parlamento de Andalucía para 2017, y la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma preveía por vez primera que las subvenciones lo fuesen en régimen de concesión directa en la modalidad de nominativas, lo cual debía conducir a una regulación más detallada de la cuestión.

En concreto, se prevé la determinación anual de las subvenciones por la Mesa y el prorrateo en caso de disolución; la expedición de un documento contable (AD), de aprobación y compromiso de gasto, por el importe anual o periodo que proceda, además de la obligación de estar al corriente de obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social; su abono trimestral, dentro del primer mes de cada trimestre. Y por lo que a la justificación y control se refiere, se hace referencia a la obligación de llevar una contabilidad específica ajustada a las previsiones del “Plan de Contabilidad adaptado a las Formaciones Políticas” (Resolución de 8 de octubre de 2013, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas). En este apartado se especifica que todos los apuntes contables estarán respaldados por documentos justificativos, originales, y que en el caso de las facturas se cumplirán con los requisitos establecidos en el Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, sobre obligaciones de facturación. Es de remarcar que en la norma se advierte de que, como las subvenciones tienen carácter finalista, deben ir destinadas a los gastos de funcionamiento. Se atribuye a la Intervención General del Parlamento la fiscalización de su correcta aplicación y se excluye la fiscalización previa. La función interventora queda limitada en todo caso al reconocimiento de las obligaciones, la intervención formal de la ordenación del pago y la intervención material del mismo. No obstante, la Mesa puede encomendar a la Intervención actuaciones concretas de fiscalización, que le serán elevadas a los efectos oportunos. En el plazo previsto por el Reglamento, los grupos, con el detalle que establece el “Plan de Contabilidad adaptado a las Formaciones Políticas”, tienen la obligación de poner a disposición de la Mesa la siguiente documentación: cuentas anuales, que comprenderán el balance, la cuenta de resultados y una memoria explicativa de ambas; balance de sumas y saldos; libro mayor; libro diario; justificantes de pago de cada una de las facturas aportadas, ordenados en función de su fecha de emisión, así como de los gastos o pagos pendientes contabilizados; extractos bancarios de la cuenta o cuentas bancarias señaladas para la percepción de las asignaciones. Las cuentas anuales deberán presentarse desagregadas al máximo nivel con el que figuren en el “Plan de Contabilidad adaptado a las Formaciones Políticas” citado. La Mesa ordena la publicación en el BOPA de las citadas cuentas

anuales, con idéntico nivel al de presentación, que, asimismo, estarán accesibles en el portal de transparencia del Parlamento de Andalucía. Se prevé que la Intervención General eleve a la Mesa un informe de fiscalización en los dos meses siguientes a su presentación. La Mesa, a la vista del mismo, en caso de no aplicación de la totalidad de los fondos recibidos, o de una justificación parcial o insuficiente del gasto, puede adoptar acuerdo de reintegro del mismo. Finalmente, diremos que este régimen fue modificado para incorporar una disposición adicional²¹ para que los grupos parlamentarios puedan percibir en el mes de enero, en concepto de anticipo, una cantidad de 5000 € por cada miembro que integre el grupo parlamentario.

En la sesión celebrada el 2 de septiembre de 2019, la Mesa del Parlamento foral de Navarra adoptó las normas de desarrollo del artículo 35.3 de su Reglamento relativas a la financiación de los grupos parlamentarios²², en vigor desde el día 1 de enero de 2020, que prevé el abono mensual de las cantidades asignadas como subvención (art. 3), que irán destinadas a financiar el gasto corriente (funcionamiento, organización, personal y actividad), por lo que se especifica que no se financiarán gastos que se correspondan con conceptos distintos, con excepción de las aportaciones a los partidos políticos. Se condiciona la percepción de las asignaciones a la observancia de determinados requisitos (art. 6): a) Estar válidamente constituidos, b) Ostentar los miembros del grupo la plenitud del ejercicio de sus derechos parlamentarios, c) Asistir ordinariamente a las sesiones parlamentarias representados en tal calidad por alguno de sus miembros y d) Participar habitualmente en los trabajos parlamentarios y actividades de la Cámara en el ejercicio de las funciones reglamentariamente reconocidas. El incumplimiento de los requisitos anteriores comporta la suspensión, reducción y, en su caso pérdida, de las asignaciones fijadas en el presupuesto (art. 7). Se prevé además que la Mesa, de oficio o a instancia, al menos, de un grupo parlamentario, podrá comprobar el cumplimiento de los citados requisitos y a tal fin iniciar las actuaciones necesarias para su acreditación. Iniciadas las referidas actuaciones, y previa audiencia del grupo parlamentario interesado, la Mesa podrá acordar cautelarmente la suspensión total o parcial de la percepción de las asignaciones económicas y finalmente decidir la pérdida total de las asignaciones o la reducción proporcional de las mismas según los casos.

²¹ BOPA núm. 268, 18.01.2020.

²² BOPN núm. 12, 13.09.2019.

Por lo que a la contabilidad de las subvenciones se refiere (cap. III), se establece que los grupos parlamentarios deben llevar una contabilidad específica y que para ello nombrarán un responsable de la gestión económico-financiera, que presentará las cuentas anuales y responderá de la regularidad contable de la actividad reflejada en las mismas. Anualmente, antes del 1 de abril de cada año, o en cualquier momento, previo requerimiento por parte de la Mesa, los grupos parlamentarios pondrán a disposición de la Mesa la contabilidad específica (art. 12). En los ejercicios de finalización de legislatura, la condición de beneficiario de la subvención quedará prorrogada hasta la fecha de constitución de la legislatura siguiente, y la presentación de la contabilidad se hará en el plazo de tres meses desde el término de la misma. La obligación de presentar la contabilidad específica no puede ser sustituida por el cumplimiento de cualquiera otros deberes contables que el ordenamiento jurídico vigente impone a los grupos parlamentarios o partidos políticos. Los grupos tienen el deber de conservar y custodiar los documentos originales, emitidos a nombre del grupo, que han servido de base para registrar todos los asientos contables que justifiquen y respaldan las cuentas anuales, durante un periodo de cuatro años, y ponerlos a disposición de la Mesa cuando les fuesen expresamente requeridos (art. 14). Las cuentas anuales han de presentarse desagregadas y comprender: a) el balance, b) la cuenta de resultados y c) la memoria explicativa (art. 15). El Servicio de Intervención y Asuntos Económicos verificará que las cuentas anuales cumplen con los requisitos formales establecidos y las elevará a la Mesa. A tal efecto se emitirá un informe técnico sobre la documentación aportada que se elevará junto con el resto de documentos a la Mesa. En caso de no presentación de la contabilidad o presentación inadecuada de las cuentas, la Mesa, previa audiencia de la Junta de Portavoces, concederá un plazo de quince días para su subsanación. Conocido el informe técnico del Servicio de Intervención y Asuntos Económicos, la Mesa emitirá una propuesta de resolución, dando audiencia a los grupos parlamentarios que lo soliciten por estar disconformes con la misma. Finalizada esta fase se emitirá la resolución definitiva y se ordenará la publicación de la contabilidad en la web oficial del Parlamento de Navarra y en el Boleín Oficial del Parlamento de Navarra (art. 17). La Mesa puede exigir el reintegro de las cantidades no contabilizadas o no justificadas debidamente (art. 18).

Más recientemente, las Cortes de Aragón han establecido un sistema de control sobre las subvenciones, regulado en la Resolución de Presidencia de las Cortes de Aragón de 14 de abril de 2021, y que sustituye a la pionera

Resolución de la Presidencia de 6 de junio de 1984²³. La Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, determina de oficio, en acuerdo específico, las subvenciones anuales necesarias para cubrir los gastos de funcionamiento de cada grupo parlamentario, con cargo a su presupuesto. En el caso del grupo parlamentario mixto, el acuerdo adaptará las cuantías al número de diputados que lo integren. Las subvenciones se integrarán por una cuantía fija idéntica para cada grupo, una cuantía variable en función del número de diputados, y por una asignación variable para gastos de personal que tendrá carácter finalista. Mediante acuerdo de Mesa y Junta de Portavoces, podrán establecerse otros elementos de carácter finalista en la subvención concedida. Por lo que al control se refiere (art. 2), la resolución establece que los grupos parlamentarios llevarán una contabilidad específica. Antes del 1 de julio del ejercicio siguiente a aquel que se perciba la subvención, los grupos pondrán a disposición de la Mesa la documentación necesaria para el control del adecuado uso de la subvención, a efectos de su remisión a la Intervención de la Cámara. La Intervención emitirá un informe sobre la fiscalización de la contabilidad en los tres meses siguientes a su presentación. El informe será examinado por los dos secretarios de la Mesa, quienes presentarán un informe a la misma antes del 30 de noviembre del respectivo año, a efectos de la adopción de la decisión que proceda. En cuanto a la publicidad (art. 3), se dispone que los grupos parlamentarios publicarán sus datos contables en el portal de transparencia de acuerdo con las bases acordadas por la Mesa y Junta de Portavoces para la homogeneidad de la información suministrada.

4. UNA PROPUESTA DE MÍNIMO COMÚN NORMATIVO PARA ADECUAR LA FINANCIACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS A LOS ACTUALES REQUERIMIENTOS DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

A partir de las consideraciones teóricas expuestas y de la experiencia desarrollada en algunas Cámaras, que acabamos de examinar, podría establecerse un mínimo común normativo para adecuar la financiación de los grupos

²³ Resolución de la Presidencia de las Cortes de Aragón, de 14 de abril de 2021, sobre subvenciones a los grupos parlamentarios de las Cortes de Aragón. BOCA núm. 123, 15.04.2021. Puede consultarse en: https://www.cortesaragon.es/fileadmin/_DMZMedia/asesoria/resolucionesPresidencia/SubvencionGP2021.pdf [última consulta: 20.01.2022].

parlamentarios a los actuales requerimientos de transparencia y rendición de cuentas. Estas normas deberían comprender, a nuestro parecer, diversos extremos:

1. Determinación del importe y destino de la subvención: La Mesa ha de determinar el importe de la subvención a los grupos parlamentarios para cada legislatura, teniendo en cuenta la importancia numérica de cada uno de ellos y el importe global del presupuesto del Parlamento. El importe establecido para toda la legislatura puede verse modificado por necesidades presupuestarias que afecten a ejercicios futuros y por la disolución de la Cámara. Las subvenciones deben destinarse a gastos de naturaleza corriente o para el funcionamiento de los propios grupos. En este sentido, sería muy útil establecer un listado de gastos susceptibles de ser financiados. Aquí debería excluirse la adquisición de inmuebles (algo innecesario para la función de los grupos, pues las Cámaras ya ponen a su disposición locales y medios materiales) y de vehículos (los gastos de desplazamiento ya están cubiertos). No parece, por otra parte, que la retribución del personal asesor deba ser excesivamente onerosa. Y, en cualquier caso, no tiene sentido retribuir más al que asesora que al que toma decisiones. Además, debe tratarse de personas no inhabilitadas para el ejercicio de funciones públicas y tener dedicación exclusiva, atendida la incidencia de sus funciones sobre el interés general.
2. Pago de la subvención: Las subvenciones deben percibirse desde el momento de la constitución del nuevo Parlamento hasta la constitución del siguiente. El pago se efectuará mensualmente y, siempre que sea posible, en el mes corriente y en la misma fecha que la del pago de las nóminas. Para poder hacer efectivo el pago, y a efectos de identificar el perceptor de la subvención y su aplicación, es necesario que cada grupo parlamentario disponga de NIF y cuenta corriente propia. Corresponde a la intervención interna la autorización, la disposición y el reconocimiento de las obligaciones, así como la intervención formal de la ordenación del pago.
3. Rendición de cuentas: Por supuesto, los grupos parlamentarios deberán llevar una contabilidad específica ajustada a las previsiones del Plan de Contabilidad adaptado a las Formaciones Políticas, aprobado por Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 26 de septiembre de 2013, mientras el Tribunal de Cuentas no adapte el mencionado plan, o a la legislación vigente.

En un plazo máximo prudencial (por ejemplo, el 30 de junio del año siguiente al que corresponda la rendición de cuentas), debe presentarse

a la Mesa del Parlamento al menos la siguiente documentación: a) cuentas anuales, que comprenden el balance, la cuenta de resultados y una memoria explicativa de la documentación anterior; b) balance de sumas y saldos; c) libro mayor; d) libro diario, y e) declaración responsable de que el grupo o el subgrupo se encuentra al corriente del cumplimiento de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social. Entre la documentación aportada, los grupos parlamentarios deberían incluir la información específica sobre la parte de la subvención destinada al pago de gastos de personal, tanto si estos gastos corren a cargo del propio grupo, como si, en todo o en parte, corren a cargo de la correspondiente formación política. Esta información debería incluir la media de la plantilla de personal y su categoría profesional, así como la distribución en cuestión de género en cuanto a las personas contratadas por el grupo y/o subgrupo parlamentario. Una vez recibida la documentación, la Mesa dará traslado a la Intervención del Parlamento, a la que corresponde prestar el asesoramiento técnico que se le solicite por este órgano rector y, en particular, la emisión de un informe sobre la documentación mencionada.

4. Informe de la Intervención: Dentro de un plazo prudencial (tres o cuatro meses siguientes a la fecha de finalización del plazo de presentación de la documentación), la Intervención elevará a la Mesa del Parlamento el informe que se le haya requerido sobre la contabilidad específica de las subvenciones. En función del informe emitido por la Intervención, la Mesa podrá requerir a los grupos documentación adicional a la expresada anteriormente y encargar, en su caso, un informe complementario sobre los aspectos que estime adecuado para garantizar la adecuada rendición de las cuentas.
5. Aprobación por parte de la Mesa: Corresponde a la Mesa del Parlamento aprobar la rendición de cuentas y ordenar la publicación en el boletín oficial de las citadas cuentas anuales, con idéntico nivel al de presentación. Las cuentas serán publicadas también en el portal de transparencia de la institución.
6. Aportaciones a los partidos políticos: Como sabemos, la fiscalización de las aportaciones que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2. Uno e) LOFPP puedan realizar los grupos parlamentarios a los partidos políticos corresponde en exclusiva al TCu. No obstante, y a efectos de información y transparencia del uso de los fondos recibidos, parece razonable exigir que se adjunte a la documentación contable una declaración responsable

del representante del grupo parlamentario que indique la tipología de los gastos y los importes financiados mediante las aportaciones realizadas al partido político, en su caso; copia de los acuerdos, convenios o documentos que regulen o en los que se formalicen la asistencia y, en su caso, las prestaciones asumidas por el partido político en relación al grupo o subgrupo parlamentario, en su caso.

7. Régimen derivado del incumplimiento de la obligación de rendir cuentas o por cumplimiento incompleto o defectuoso: La falta de presentación dentro del plazo establecido de la documentación, o eventualmente de la que se pudiera pedir por la Mesa, comportará la obligación de reintegrar el importe de la subvención, salvo que la Mesa acuerde, si concurren causas debidamente justificadas, otorgar un aplazamiento por un plazo máximo de un mes para la presentación de la documentación. Transcurrido este plazo sin presentación de la documentación, la Mesa exigirá el reintegro inmediato de la subvención. En caso de que la documentación aportada sea incompleta o defectuosa, la Mesa podrá igualmente acordar, si concurren causas debidamente justificadas, el otorgamiento de un aplazamiento por un plazo máximo de un mes para completar o subsanar la documentación presentada. Transcurrido este plazo sin que se haya corregido el incumplimiento, la Mesa podrá imponer una penalidad de naturaleza económica proporcional al incumplimiento detectado.
8. Publicidad activa del régimen y control de las subvenciones: Junto a la vía de la rendición de cuentas parece necesario explorar una vía adicional: una modalidad de control-información que tiene que ver con las obligaciones de publicidad activa y pasiva asumidas por las Cámaras en cumplimiento del principio de transparencia, como fórmula de superación de las insuficiencias de los sistemas de control existente. Si bien hay que tener en cuenta que según la disposición adicional octava de la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, la actividad administrativa (actividad de naturaleza económico-patrimonial, personal, revisión administrativa de todos los actos) está sometida al control de la jurisdicción ordinaria, una vez agotada la vía administrativa interna. Aunque ello no debe confundirse con la concesión de subvenciones a los grupos parlamentarios, que no es una actividad sujeta al Derecho administrativo y que, como sabemos, se halla expresamente excluida de la Ley General de Subvenciones, al margen de que puedan disponer de normas autónomas u otras disposiciones específicas.

5. BIBLIOGRAFÍA

- CANO SILVA, Rafael (2011). El control político del Parlamento de Andalucía de las contabilidades de los Grupos parlamentarios y la financiación de los Partidos políticos. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 317, 235-257. <https://doi.org/10.24965/real.vi317.10101>
- CORTÉS BURETA, Pilar (2000). Las subvenciones a los Grupos Parlamentarios como partes integrantes del Presupuesto de la Cámara. Comentario a la STC 214/1990, de 20 de diciembre. En *I Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid* (pp. 531-534). Asamblea de Madrid.
- (2002). El carácter proporcional de la subvención fija del Grupo Mixto. Comentario a la STC 214/1990, de 20 de diciembre. *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 13, 209-215. https://www.cortsvalecianas.es/sites/default/files/media/file_author/209_el_caracter_proporcional.pdf
- GONZÁLEZJULIANA MUÑOZ, Álvaro (2014). Las subvenciones a los grupos políticos en las asambleas legislativas españolas. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 11, 77-113. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/3828/4021>
- LÓPEZ GUERRA, Luis (1994). Parlamento y jurisprudencia constitucional. En A. Cano Bueso y A. J. Porras Nadasles (coords.). *Parlamento y Consolidación Democrática* (pp. 65-76). Tecnos.
- MIRÓN ORTEGA, Manuel Antonio (2001). Subvenciones y contabilidad de los grupos parlamentarios. *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 10, 189-204. https://www.cortsvalecianas.es/sites/default/files/media/file_author/189.pdf
- NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio (2017). El control de las subvenciones concedidas por las cámaras legislativas a los grupos parlamentarios. En F. Pau i Vall y L. Ordoki Urdazi (coords.). *El Parlamento y los Tribunales de Cuentas* (pp. 145-166). Tecnos.
- RIDAURA MARTÍNEZ, María Josefa (2001). La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre grupos parlamentarios. *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 10, 271-294. https://www.cortsvalecianas.es/sites/default/files/media/file_author/271.pdf

RODRÍGUEZ LÓPEZ, Ángel (2014). El impuesto de partido como vía de financiación pública indirecta en el sistema político. *Actualidad Administrativa*, 11, 1200-1206.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando (2013). *Derecho Parlamentario Español*, Dykinson.

SERRANO RUÍZ, Esther (2007). Régimen jurídico de la financiación de los Grupos Parlamentarios. Las subvenciones, la cesión de locales y de medios materiales. *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, extra 1, 355-380.

LOS SISTEMAS ELECTORALES Y SU REPERCUSIÓN SOBRE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Esther DE ALBA BASTARRECHEA

Letrada
Asamblea de Madrid

LABURPENA

Hitzaldi hau hauteskunde-sistemek talde parlamentarioetan duten eraginari buruzkoa da.

Labur-labur aztertuko dira hauteskunde-sistemak, sistema horiek osatzen dituzten elementuetatik abiatuta; besteak beste, hauteskunde-barrutia, formula eta aulkien esleipena.

Era berean, talde parlamentarioak arautzeko tresna aztertuko da, gure ustez funtsezkoa dena; hau da, Erregelamendu Parlamentarioa.

Aztertuko dira, halaber, erregelamendu parlamentarioek talde parlamentarioak eratzeko ezartzen dituzten eskakizunak, ezarritako baldintzak betetzeari dagokionez egon diren salbuespenak eta salbuespen horien justifikazioa edo arrazoiak.

Era berean, talde parlamentarioaren ukapena aipatuko dugu, atxiki gabeko diputatuaren figurak sortua eta parlamentariak ordezkaritza politikorako eskubidea baliatzearen eta alderdiek beren programa eta helburu politikoak betetzeko duten eskubidearen arteko oreka zailaz hitz egingo dugu.

Testuinguru horretan, gehiengo parlamentarioen eraketa eta hauteskunde-sistemako elementuek horietan duten eragina ere aztertuko dugu.

Hori guztia, Erregelamendu Parlamentarioen azterketa dibertsifikatua eginez: desberdintasunak azpimarratuko ditugu, bai eta antzekoak edo berdin-berdinak diren araudiei emandako interpretazio desberdinak ere.

SUMARIO: 1. Sistemas electorales y representación. 2. Sistemas electorales y sistemas de partidos. 3. Sistema electoral español. 3.1. La Ley para la Reforma Política. 3.2. Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, de Normas Electorales. 3.3. La Ley Orgánica del Régimen Electoral General. 3.4. Perspectivas. 4. Principio de igualdad del sufragio. 4.1. Concepto. 4.2. Contenido. 4.3. Efectos de la legislación electoral española sobre el principio de igualdad de voto. 4.4. La equivocación más extendida: la pretendida sobrerrepresentación parlamentaria de los partidos nacionalistas. 5. Repercusión sobre los grupos parlamentarios. 6. Valoraciones.

1. SISTEMAS ELECTORALES Y REPRESENTACIÓN

Uno de los elementos fundamentales del sistema político democrático es el sistema electoral, y ello porque en las democracias representativas el sistema electoral no es sino el procedimiento en virtud las preferencias políticas

expresadas en votos se transforman en escaños. Es bien cierto que existen otros elementos no menos importantes para la consecución de la representación democrática a través del sufragio: instituciones (muy singularmente el Parlamento, como órgano de representación del que deriva la legitimidad democrática del resto de instituciones) y partidos políticos. Por ello, sin restar importancia al sistema electoral, tampoco cabe considerar que los problemas de los que adolece la estructura de la representación en la actualidad (función del Parlamento, función de los parlamentarios, relaciones entre parlamentarios y partidos políticos) tienen su solución en el sistema electoral, sencillamente porque muchos de estos problemas ni le son imputables ni traen causa de este.

Sin embargo, la posición central del sistema electoral en la relación representativa electores-elegidos sí ha supuesto la pretensión en no pocas ocasiones de utilizar el sistema electoral para incidir en la estructura del sistema de partidos (por ejemplo, para reducir o, incluso, evitar la fragmentación del arco parlamentario), o para favorecer la formación de mayorías estables que impliquen o faciliten la estabilidad de los Gobiernos derivados de ellas.

2. SISTEMAS ELECTORALES Y SISTEMAS DE PARTIDOS

Los sistemas electorales influyen, a través de sus efectos, en el sistema de partidos, tienen consecuencias sobre el comportamiento electoral y, evidentemente, sobre los resultados electorales pudiendo influir decisivamente en la conformación del sistema de partidos y, consecuentemente, sobre la distribución del poder, por ejemplo, en la concepción del denominado “voto útil”, la estrategia del votante y la percepción de la importancia de su voto será diversa en un sistema mayoritario y en uno proporcional.

Los sistemas electorales se componen de una pluralidad de elementos: las circunscripciones electorales, fórmula electoral, barrera electoral... Todos estos elementos se combinan entre sí, pudiendo dar lugar a una variadísima diversidad de sistemas electorales, y sus efectos políticos dependen en gran medida de la combinación de dichos elementos, pues unos elementos en ocasiones matizan, y otras veces refuerzan o incluso contrarrestan los efectos de otros.

Sin perjuicio de lo recién expuesto, podemos recoger las características más notables de los dos modelos básicos, de los que podríamos afirmar que son “referencia” de los demás:

- Sistema mayoritario simple: con circunscripción uninominal y votación en una sola vuelta. Entre sus efectos cabe destacar que favorece el “voto útil” y la concentración de votos en las opciones con posibilidades de ganar, ello lleva a una bipolarización muy clara en el voto y, por tanto, en el sistema de partidos, es decir, al bipartidismo.
- Sistemas proporcionales: con circunscripciones de mayor magnitud. No implican penalizaciones muy importantes para las opciones menores, dando lugar a un reflejo más amplio del pluralismo político, pero no perfecto, porque sí hay penalización para las opciones muy pequeñas.

El tamaño de la circunscripción electoral es de una enorme importancia, especialmente para las oportunidades electorales de los partidos políticos de forma tal que la existencia de circunscripciones con escaso número de escaños a distribuir no permite resultados realmente proporcionales y suponen la aparición de efectos típicos de los sistemas mayoritarios, incluyendo penalización a los partidos menores (aunque no sean muy pequeños), salvo que su implantación territorial sea o esté muy concentrada.

Así, es una regla matemática que el porcentaje de voto que se necesita para obtener un escaño es inversamente proporcional al número de escaños en disputa. Cuanto menor sea el número de escaños, mayor habrá de ser el porcentaje de voto que necesite un partido político para obtener un escaño.

Los efectos del sistema electoral sobre el sistema de partidos no son inocuos con relación a la estructura parlamentaria.

Naturalmente, los sistemas mayoritarios previenen la fragmentación partidaria y tienden a un sistema bipartidista, pero es posible la existencia de desajustes entre los votos emitidos y la configuración de la cámara parlamentaria: en una estructura de circunscripciones pequeñas y siendo lo importante ganar en el mayor número de circunscripciones, aunque sea por escasa diferencia, y perdiendo en pocas circunscripciones, aunque sean de mayor dimensión demográfica, es posible que tenga mayor representación en la cámara el segundo partido en apoyos electorales, esto es, en sufragios.

En ocasiones este mismo argumento es utilizado por los que están a favor de este tipo de sistemas, pues puede darse el hecho de que pequeñas variaciones en las preferencias de los electores y en términos de votos pueden producir variaciones considerables en términos de escaños con lo que, al menos teóricamente, se favorece la alternancia. Aparentemente, estos desequilibrios no pueden

producirse en los sistemas electorales proporcionales. Subrayamos que aparentemente, porque de los sistemas proporcionales ninguno lo es puro, sino que todos ellos contienen elementos correctores de la proporcionalidad que, en la práctica, también implican este tipo de desviaciones, por ejemplo, la ratio de electores por escaño en las circunscripciones o el establecimiento de la barrera electoral.

En cuanto a la fórmula, los sistemas proporcionales de “media más alta” favorecen a los partidos mayores, especialmente en pequeñas circunscripciones y si los divisores siguen la serie regular sin correcciones (1, 2, 3, 4...).

Por el contrario, los de “restos mayores” facilitan el acceso de los partidos menores a la representación.

El sistema mayoritario simple favorece mayorías monocolor y también oposición monocolor, imponiendo, de algún modo, una política de adversarios. No sucede igual en los mayoritarios a dos vueltas, en los que las alianzas se hacen necesarias para adquirir un respaldo mayoritario en la segunda vuelta.

Los sistemas proporcionales, al admitir mayor pluralidad, consiguen una representación lo más fiel posible de las distintas opciones presentes en la sociedad y promueven la creación de mayorías parlamentarias de pacto para gobernar y, a veces, aunque con menor frecuencia, para hacer oposición. Esta situación puede llegar a implicar una inestabilidad excesiva, argumento utilizado con frecuencia para introducir elementos correctores en los sistemas proporcionales, los cuales pueden llegar a producir muy claros efectos mayoritarios.

3 SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL

3.1. La Ley para la Reforma Política

El primer escenario para la configuración de un sistema electoral en nuestro ordenamiento tras el franquismo tiene lugar en la Ley para la Reforma Política 1/1977, de 4 de enero, la cual “tenía materialmente la consideración de una ley electoral (...) tenía la finalidad fácilmente detectable mediante su mera lectura de celebrar elecciones para unas Cortes que, amén de competencias legislativas ordinarias, tuvieran también facultades constituyentes que eufemísticamente eran eludidas, bajo la denominación de ‘reforma constitucional’ (...) fue la llave que abriría con suavidad admirable el grueso y viejo candado con que el general Franco había buscado cerrar cualquier portillo por el que desde sus instituciones autoritarias pudiese caminar hacia la democracia” (Ó.

Alzaga, Derecho Político Español según la Constitución de 1978, vol. I, EDR, Madrid, 1996, p. 90).

El contenido materialmente electoral de esta ley se encuentra en su disposición transitoria primera, en la que se contiene una delegación legislativa al Gobierno para regular las primeras elecciones de acuerdo con el siguiente marco:

- Congreso de 350 diputados.
- Criterios de representación proporcional para las elecciones al Congreso.
- Dispositivos correctores que eviten las “fragmentaciones inconvenientes”.
- Posibilidad de introducir barrera electoral: “... se fijarán porcentajes mínimos de sufragios para acceder al Congreso”.
- Senado de 207 senadores, elegidos con criterios mayoritarios.

Durante la tramitación parlamentaria se presentaron diversas enmiendas, siendo de las más destacables la que se centraba en el sistema electoral, planteando un sistema mayoritario, y también la que se oponía a una regulación gubernamental sin la existencia de unos principios rectores regulados en la propia ley. El Gobierno consideraba un requisito imprescindible el sistema proporcional, con objeto de asegurar la participación democrática de la oposición. Por otro lado, la entonces agrupación política de Alianza Popular rechazaba el sistema proporcional por entender que tendía a una excesiva fragmentación de la Cámara y así propuso “elementos correctores que puedan impedir que este país degenere en una situación ingobernable (...) sería necesario que la provincia, arraigada en la conciencia cívica de nuestro pueblo y en la realidad socioeconómica del mismo, fuese la circunscripción electoral exclusiva (...) que no haya provincia, por pequeña que sea, que no tenga garantizado un número de procuradores que asegure su voz (...) para lograr el equilibrio territorial” [Martínez Esteruelas, Diario de Sesiones de las Cortes Españolas (DSCE), X Legislatura, núm. 29, de 16, 17 y 18 de noviembre de 1976, pp. 92 y 93]. Se incorpora así la idea de establecer un número mínimo de escaños por provincia, con independencia de su población, llegándose incluso en alguna intervención de los entonces procuradores, a prescindir absolutamente de la población como criterio para establecer la representación: “de las provincias que integran las regiones de Castilla la Vieja y Reino de León (...) junto con las de Castilla la Nueva, tendrían entre todas 43 Diputados, exactamente igual que Barcelona sola. Una

superficie de nuestro país de 151.776 kilómetros cuadrados (...) tendría exactamente la misma representación que 7.773 kilómetros cuadrados” (Morrondo García, DSCE, op. cit., p. 8). También se planteaba la necesidad de disponer cuantos elementos correctores fueran precisos para evitar los males de una fragmentación inconveniente y la necesidad de un número mínimo de sufragios por circunscripción para acceder al Congreso.

Como hemos adelantado, el Gobierno aceptó estas propuestas con objeto de evitar la inconveniencia política de la abstención de Alianza Popular y las plasmó en el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales, en el que se regularon las primeras elecciones al Congreso y al Senado “en cumplimiento de lo previsto en la disposición transitoria primera de la Ley para la Reforma Política”.

La adopción del sistema electoral proporcional es, sin duda, la novedad más significativa de nuestra historia constitucional y subraya la estrategia de la composición reducida de unas Cortes que, teniendo en cuenta la variedad en cuanto a población de las distintas provincias, podrían obviar los efectos de un sistema mayoritario, es decir, el sistema proporcional más la falta de homogeneidad demográfica de las provincias facilitaría a los partidos de implantación en todo el territorio estatal unos buenos resultados de carácter bipartidista, en tanto que en provincias con mayor densidad demográfica y con fuerte implantación de partidos nacionalistas, que les permitiera una importante concentración de votos en dichas circunscripciones, también estas fuerzas tendrían representación.

La fijación de un número determinado de diputados (350) y la existencia de 50 circunscripciones de pequeñas dimensiones, con una atribución mínima de escaños prefijada, y con desigualdades en cuanto a su población implica notables limitaciones a la proporcionalidad del sistema, obviando, al mismo tiempo, la importante cuestión de la distribución de representantes en función de la población de las circunscripciones.

3.2. Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, de Normas Electorales

Habida cuenta de las precisas directrices de la Ley para la Reforma Política, el margen que le quedaba al Gobierno era ciertamente escaso. Sin perjuicio de ello, se concretaron algunas cuestiones en materia de garantías electorales, normativa complementaria sobre campañas electorales acceso a los medios de comunicación y financiación.

Sin embargo, una de las cuestiones más relevantes en esta norma, es la asignación mínima de dos escaños por provincia, que se justificó porque “se suavizan en alguna medida los efectos de nuestra irregular demografía y se atiende a un mayor equilibrio territorial en la representación” (apartado IV de la Exposición de Motivos).

Se dispuso un sistema electoral con criterios de representación proporcional, con listas completas, cerradas y bloqueadas. La adjudicación de escaños se efectuaría mediante la aplicación de la regla D’Hondt, que facilitaría la corrección del tan indeseado fraccionamiento excesivo, finalidad a la que también coadyuvaría la fijación de una barrera electoral del 3 por ciento de los votos válidamente emitidos en cada circunscripción. Literalmente, en el mismo apartado IV se dice, respecto de la regla D’Hondt: “Esta misma regla ya supone un poderoso corrector del excesivo fraccionamiento de las representaciones parlamentarias”.

La distribución de escaños parte de una asignación inicial en la que no es en absoluto considerada la población, lo que provoca importantes diferencias en la relación entre habitantes y parlamentarios en las distintas provincias. “Las desigualdades existentes en la representación de las provincias provienen de la asignación inicial de dos escaños a cada una y se consolida por el reducido tamaño de la Cámara que, fijado en 350 Diputados, apenas puede contrarrestar los efectos del mínimo inicial” (M. Garrote de Marcos, “La circunscripción electoral del Congreso de los Diputados”, Asamblea, núm. 13, diciembre de 2005, p. 300).

Considerando que hasta cinco escaños por circunscripción la elección ofrece de manera casi inevitable unos resultados, en términos de representación de carácter prácticamente mayoritario, más allá de la fórmula que se utilice, y que las circunscripciones de pequeñas dimensiones son la mayoría, la proporcionalidad del sistema D’Hondt es limitada, o haciéndonos eco de la propia fraseología utilizada por el inicial legislador, “poderosamente corregida”, lo que se agrava por el reducido tamaño de la Cámara que con solo 248 escaños a distribuir con relación a la población no alcanza a equilibrar los efectos de la asignación mínima previa.

En realidad, podemos observar la coexistencia de dos sistemas electorales diferentes dentro de nuestro territorio: por un lado, el correspondiente a provincias con escasa densidad demográfica, cuyos efectos son mayoritarios y, por otro lado, el de las circunscripciones más pobladas, en las que sí se da la proporcionalidad y que coinciden, algunas veces, con la presencia de fuerzas nacionalistas, o incluso

terceras o cuartas opciones, sean de ámbito nacional o no, que sí tienen acceso a esa representación proporcional. (Más desarrollado en A. Fernández Miranda, "Los sistemas electorales para el Congreso de los Diputados y el Senado", en VV. AA., Reflexiones sobre el Régimen Electoral, IV Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1993, pp. 131-133).

3.3. La Ley Orgánica del Régimen Electoral General

Hasta la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) de 1985, y tras la aprobación de la Constitución en 1978, se celebraron conforme al Real Decreto-ley de 1977 las elecciones no solo de 1979, sino también de 1982.

La Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 72/1984, de 14 de junio, impuso, de algún modo, la regulación de la materia electoral tras la aprobación de la Constitución: "el desarrollo normativo de la materia electoral por Ley Orgánica constituye una específica necesidad de desarrollo de la Constitución y en la coyuntura histórica del inicial desarrollo de ésta, no puede confeccionarse parcialmente, sin perjuicio de que una vez establecida pueda modificarse por partes, pues la propia Constitución ha determinado la unidad de legislación para esta materia". Ante este imperativo constitucional, formulado por el supremo intérprete de la Norma Fundamental, surgió la LOREG, que, sin embargo, no sustituye al Real Decreto-ley de 1977 con una normativa radicalmente distinta y que ya en su preámbulo indica que no lo sustituye de forma "en modo alguno radical, debido a que el propio texto constitucional acogió los elementos esenciales del sistema contenido en el Real Decreto-ley". Así pues, se conservaron la mayoría de los aspectos de la normativa anterior, preconstitucional, manteniendo los 350 diputados, la atribución de dos por provincia como mínimo, la barrera electoral del 3 por ciento de sufragios válidos por circunscripción y la fórmula D'Hondt. Sí se introduce una innovación: una fórmula que asegure la revisión de la atribución de escaños por provincia (al margen de los dos fijos) en función de las variaciones de población. Para realizar el prorrateo electoral se establecía un procedimiento basado en la fórmula de restos mayores.

El grupo socialista, que sustentaba al Gobierno, defendió el proyecto de ley invocando la necesidad de consenso entre las fuerzas parlamentarias, lo que había obligado a transigir en algunas cuestiones, entre ellas el mantenimiento de los 350 diputados. Invocando la ausencia de proporcionalidad evidenciada en las elecciones ya celebradas, el Grupo Mixto presentó enmiendas: de devolución (presentada por Bandrés Molet y apoyada por Carrillo Solares, del Grupo

Comunista) y también al articulado, dirigidas estas últimas a incrementar hasta 400 el número de diputados y a disminuir a uno el mínimo de diputados por provincia, con la finalidad de aumentar la proporcionalidad. La presentación del proyecto de ley ante el Congreso de los Diputados la realizó el entonces vicepresidente del Gobierno, Guerra González [Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (DSCD), II Legislatura, núm. 174, 5 de diciembre de 1984, pp. 8062-8064]. En su intervención expresó el criterio inicial del Gobierno de aumentar el número de diputados hasta 400, habiendo conservado, finalmente el de 350 “porque así ha sido solicitado por la mayoría de los grupos políticos consultados. Este es uno de los puntos en que el Partido Socialista ha cedido en sus posiciones iniciales en aras del consenso, en aras de la legitimidad de una Ley que tiene que ser una regla del juego político para todos”.

Las enmiendas relativas a reducir hasta uno el mínimo de diputados por circunscripción provincial se desestimaron con la siguiente justificación: “con estos nuevos mínimos, el sistema, ya de dudosa proporcionalidad en las provincias escasamente pobladas, se convierte en una proporcionalidad imposible en términos numéricos, convirtiéndose, de hecho, en una fórmula muy especial, muy *sui generis*, de sistema mayoritario, por lo que atendiendo al criterio de proporcionalidad que exige la Constitución y atendiendo a la petición mayoritaria de los grupos parlamentarios se ha optado por mantener el mínimo inicial de dos Diputados por provincia”. La conservación de la barrera electoral también se justificó: “lo hemos hecho porque aumentar este tope supondría eliminar de la Cámara la posibilidad de la presencia de algunos de los grupos pequeños, sean de ámbito nacional o de ámbito de Comunidades Autónomas”.

Cabe concluir que la LOREG se aprobó por consenso, el cual ha perdurado hasta la actualidad en las sucesivas reformas de que ha sido objeto.

3.4. Perspectivas

Siguiendo a M. Bassols Coma [“El sistema electoral español: balance y perspectivas”, en F. Pau i Vall (coord.), Parlamento y Sistema Electoral, VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, 1999, pp. 36-39], el sistema electoral ha permanecido inalterable desde las primeras elecciones a las Cortes Constituyentes y cabe interrogarse sobre si las condiciones que le dieron vida subsisten, reflexión que está en función de la exigencia o no de reforma constitucional para las eventuales propuestas que se susciten y también del grado de consenso de las fuerzas políticas al respecto.

En la doctrina existe prácticamente unanimidad en destacar el distanciamiento entre las previsiones legales y sus resultados reales, habida cuenta de la importancia del factor de la desproporcionalidad. Una de las explicaciones de esta desproporcionalidad reside en el tamaño del Congreso de los Diputados, que, combinado con la circunscripción provincial con desigual cuerpo electoral, distorsiona el grado de proporcionalidad, a lo que hay que añadir la aplicación de la regla D'Hondt, que acentúa los sesgos mayoritarios.

A la vista de estos efectos los autores se plantean propuestas de modificación de la ley electoral sin que sea necesario modificar la Constitución, lo que implica un escaso margen de posibilidades, por lo que las propuestas suelen coincidir en unas pocas modificaciones: elevar el número de escaños a 400, reducir el mínimo provincial a uno y sustituir la fórmula D'Hondt por la de Saint-Lague (divisores 1, 3, 5, 7, 9...), medidas que pueden, cada una de ellas individualmente, disminuir sensiblemente la desproporcionalidad de que adolece nuestro sistema electoral, y las tres conjuntamente intervendrían de manera mucho más acusada y acercarían el resultado final: porcentaje de escaños, a la expresión popular: porcentaje de voto.

Pero, además, en el caso español no podemos olvidar que es en la Cámara Alta o Senado donde se pretende una estricta representación territorial eligiéndose, salvo las excepciones conocidas, cuatro senadores en todas las provincias con independencia de su mayor o menor demografía. El hecho de que se haya elegido la fórmula de elección mayoritaria para los senadores debería ser un argumento lo suficientemente poderoso como para intentar por todos los medios que el sistema "proporcional" con el que se deben elegir los diputados, sea lo más proporcional posible, pues con una orientación semejante se restaría importancia a lo perentorio: corregir poderosamente "el excesivo fraccionamiento de las representaciones parlamentarias" y se le daría toda la importancia a lo fundamental: "La ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población" (art. 68 CE).

4. PRINCIPIO DE IGUALDAD DEL SUFRAGIO

4.1. Concepto

El artículo 23.1 de la Constitución dispone: "Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes,

libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal". Por su parte, el artículo 68.1 de la Norma Fundamental establece: "El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto". La combinación de estos dos preceptos determina la legitimidad del Congreso de los Diputados como órgano de representación del pueblo español, junto con el Senado. Es un requisito *sine qua non* que todos los ciudadanos puedan contribuir de forma igual a la elección de sus representantes y, por ello, el principio de igualdad del sufragio debe ser considerado como un elemento básico del sistema electoral. No por ello hay que dejar de tener presente que la propia idea de representación determina una desigualdad que implica que la igualdad deba ser entendida como "igualdad de oportunidades en el ejercicio del poder" [O. Sánchez Muñoz, "Sistema electoral y principio de igualdad del sufragio", F. Pau i Val (coord.), Parlamento y sistema electoral, VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, 1999, p. 492].

No podemos perder de vista que para la gran mayoría de los ciudadanos el ejercicio del derecho de sufragio constituye su única forma de participación en los asuntos políticos.

La doctrina diferencia entre el principio de universalidad del sufragio, entendido como igualdad en el reconocimiento de la titularidad del derecho de voto activo y pasivo y el derecho de igualdad del sufragio, que implica que todos los votos tienen el mismo valor, de acuerdo con el axioma "un hombre, un voto".

4.2. Contenido

Siguiendo a O. Sánchez Muñoz (op. cit., pp. 501 y ss.), el principio de igualdad del sufragio puede ser definido como "exigencia de igual eficacia potencial del sufragio de cada elector en orden a la designación de los titulares de los mandatos electivos". Ello supondría una igualdad de oportunidades de participación para los ciudadanos, pero es necesario distinguir entre la igualdad del valor de los sufragios en el punto de partida del proceso electoral (la igualdad de oportunidades a que acabamos de referirnos) y la idea de igualdad efectiva de los sufragios en el resultado electoral, esto es en la transformación de los votos en escaños.

En la igualdad de voto como igualdad aritmética podemos distinguir, siguiendo al citado autor, los siguientes aspectos:

- Igualdad en la atribución personal del poder de sufragio: la interdicción del voto plural y del voto múltiple.
- Igualdad en la distribución social del poder de sufragio: la interdicción de la división del cuerpo electoral en colegios en función de categorías sociales predefinidas.
- Igualdad en la distribución territorial del poder de sufragio: el mandato de equilibrio demográfico entre las circunscripciones electorales. Siguiendo la jurisprudencia francesa existe equilibrio demográfico entre las circunscripciones cuando existe paridad entre ellas en cuanto a la relación numérica entre representantes y representados (CC 86-208, DC, de 1 y 2 de julio de 1986, y CC 87-227, DC, de 7 de julio de 1987, Rec. pp. 78 y 41).

4.3. Efectos de la legislación electoral española sobre el principio de igualdad de voto

En España son la Constitución y la Ley Orgánica del Régimen Electoral General los instrumentos normativos en virtud de los cuales se determinan los criterios de reparto de escaños entre circunscripciones, atendiendo significadamente a cuatro aspectos:

- La Constitución establece que el número de escaños del Congreso será entre 300 y 400; la ley lo fija en 350.
- El establecimiento de la provincia como circunscripción electoral.
- La asignación de un mínimo de dos escaños por provincia, quedando las ciudades de Ceuta y Melilla representadas cada una por un diputado, lo que implica la distribución de 102 escaños de los 350 disponibles.
- La distribución de los 248 escaños restantes en proporción a la población, estableciendo una fórmula de prorrateo basada en los restos mayores, a través de un sistema de cociente nacional.

Según M. Garrote de Marcos (op. cit., p. 307), “la conjunción de estas variables ha producido una notable desigualdad en la representación atribuida a los ciudadanos que en algunos casos puede calificarse de grave”. Por su parte, O. Sánchez Muñoz (op. cit., pp. 514-515) señala que “el resultado de la aplicación de estas normas es una representación fuertemente desigual (...). En general nos encontramos con una sobrerrepresentación de las provincias rurales menos pobladas y una infrarrepresentación de las provincias con ciudades importantes (...) no puede decirse que el principio de igualdad del valor aritmético de los

sufragios se vea respetado suficientemente (...) Una gran parte de las desigualdades derivan de la opción del constituyente a favor de la circunscripción provincial, dadas las enormes diferencias demográficas que existen entre las provincias. Esta opción, combinada con el número relativamente escaso de escaños a repartir, provoca ya una desigualdad de representación muy importante, incluso con la mejor de las configuraciones políticas posibles. No obstante, hay que destacar que las previsiones legales provocan desviaciones aún más grandes, al reservar a cada provincia un número mínimo de dos Diputados antes del reparto proporcional del resto”.

En efecto, los cuatro aspectos referidos más arriba de nuestro sistema electoral no permiten una distribución proporcional de los escaños y por ello no podemos considerar que en nuestro Congreso de los Diputados el número de representantes que se elige en cada circunscripción sea, efectiva y realmente, proporcional al número de habitantes.

El Tribunal Constitucional ha tenido diversas ocasiones de pronunciamiento sobre el principio de proporcionalidad, entendido como igualdad de resultado, concluyendo la constitucionalidad del sistema electoral a este respecto: el Tribunal Constitucional entendió que todas las candidaturas tienen iguales condiciones de concurrencia, que además vienen establecidas con carácter general y anterior mediante las disposiciones legales, pero esto no es más que afirmar lo que más arriba hemos denominado “igualdad de oportunidades”. Así, la STC 193/1989 sostiene que “el principio democrático de igualdad se trata de una igualdad ante la ley (...) referida a las condiciones legales que en el conjunto de un proceso electoral se desarrolla”.

La STC 45/1992 sí introduce una novedad: la sentencia resolvía un recurso de inconstitucionalidad contra la ley electoral de las Islas Baleares, en concreto contra su artículo 12.2, en cuya virtud se atribuía un número fijo de representantes a cada isla en el reparto de escaños. Este reparto implicaba desigualdad en la representación de los ciudadanos, al obviarse una relación numérica entre ciudadanos y representantes. Los recurrentes alegaron violación de los artículos 14 y 23 de la Constitución exponiendo que los contenidos de dichos preceptos “no sólo exigen una regla de aplicación general e igual a todas las candidaturas, sino que requieren que la propia regla no contenga diferencias discriminatorias”: es decir, no solo igualdad ante la ley, sino igualdad en la ley. El Tribunal Constitucional concluyó que “no parecía existir la situación de manifiesta y arbitraria desproporción en el ejercicio del derecho de sufragio entre los

ciudadanos (...) que legitimaría la intervención del Tribunal en uno de los aspectos centrales del sistema que compete definir al legislador, como es el de determinar el número de escaños de cada circunscripción”.

4.4. La equivocación más extendida: la pretendida sobrerrepresentación parlamentaria de los partidos nacionalistas

El déficit de proporcionalidad de nuestro sistema electoral, motivado por las circunstancias explicitadas en el apartado anterior, se agrava con la aplicación de la regla D'Hondt, que acentuando los sesgos mayoritarios como hemos visto, genera una tendencia al bipartidismo, que Martínez Cuadrado denomina “bipartidismo hegemónico” explicando que “prima muy notablemente a la formación de la fuerza ganadora en primer lugar, aun cuando también favorece a las segundas fuerzas, si bien, como se ha evidenciado recientemente, la sobrerrepresentación del ganador varía, según sea de centro derecha o de centro izquierda. En definitiva, el sistema conduce a un ‘bipartidismo imperfecto’ entendiéndose por tal un sistema en el que la alternativa política gira siempre en torno a dos fuerzas políticas que se sitúan muy destacadamente por encima de las demás y que copan al menos el 80 por 100 de los escaños, esto es, un mínimo de 280 escaños sobre un total de 350”.

A los partidos de ámbito estatal votados en tercer o cuarto lugar, por el contrario “el sistema electoral los ha venido penalizando con notable dureza”.

Para J. R. Montero (“El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma”, *Revista de Estudios Políticos*, 1997, pp. 41-42) a partir de las elecciones de 1993 se superó una tendencia hacia las mayorías absolutas y se inició una nueva tendencia, confirmada en las elecciones de 1993 y 1996 (no en las de 2000, pero sí en las de 2004, se hace notar que la obra citada es anterior a ambos comicios) hacia las coaliciones, tendencia dificultada, precisamente, por la penalización por parte de la legislación electoral a las terceras y cuartas fuerzas políticas de ámbito estatal, quedando como recurso el apoyo parlamentario o extraparlamentario de los partidos nacionalistas, lo que les atribuye más protagonismo político que a las terceras fuerzas de ámbito estatal, pero no mayor representación parlamentaria que la que les corresponde.

En definitiva, no existe sobrerrepresentación de los partidos nacionalistas, sino una representación casi perfectamente proporcional al porcentaje de votos obtenidos. Sí existe sobre representación de los dos partidos de ámbito nacional más

votados, más incluso para el más votado, y los grandes perjudicados son las fuerzas de ámbito estatal que obtienen el tercer lugar en cuanto a porcentaje de votos, perjudicados no por los partidos nacionalistas, sino por los dos partidos mayoritarios de ámbito estatal.

5. REPERCUSIÓN SOBRE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

La obtención de representación parlamentaria, obviamente, es necesaria para la constitución de grupo parlamentario, pero también lo es, como veremos a continuación, la obtención de votos y de escaños, es decir, la transformación de votos en escaños es relevante para la constitución de grupo parlamentario.

El derecho a constituirse en grupo parlamentario es un derecho del diputado, y así se desprende de lo establecido en el artículo 23 del Reglamento del Congreso de los Diputados, que dispone:

“1. Los Diputados, en número no inferior a quince, podrán constituirse en Grupo Parlamentario. Podrán también constituirse en Grupo Parlamentario los Diputados de una o varias formaciones políticas que, aun sin reunir dicho mínimo, hubieren obtenido un número de escaños no inferior a cinco y, al menos el 15 por ciento de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubiesen presentado candidatura o el 5 por ciento de los emitidos en el conjunto de la nación.

2. En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separados Diputados que pertenezcan a un mismo partido. Tampoco podrán formar Grupo Parlamentario separados los Diputados que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado”.

Siguiendo a R. Morodo y P. Lucas Murillo de la Cueva (Comentarios a la Constitución Española de 1978. Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, 1996, p. 369), “el ordenamiento tiende, por tanto, a primar la posición individual del representante, mientras que la realidad política la corrige imponiendo la hegemonía de partido...”.

En los anteriores apartados del presente artículo, singularmente en el último, nos hemos referido insuficientemente a las fuerzas y partidos políticos con escasa representación parlamentaria, injusticia que solo se justifica por razón de la longitud obligadamente limitada del trabajo. Sin embargo, también los partidos con pequeña representación parlamentaria resultan perjudicados en nuestro sistema electoral por mor de la tendencia mayoritaria que ya hemos visto que en el mismo se perfila. Ello tiene consecuencias indudables en la constitución de los

grupos en tanto en cuanto el número de escaños obtenidos es una de las variables que determina la posibilidad de constituir grupo parlamentario o aboca a los diputados a agruparse en el mixto.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre esta materia en la STC 64/2002, por la que resuelve un recurso de amparo presentado contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 12 de abril de 2000 que denegaba la constitución del Grupo Parlamentario Gallego (BNG) por entender que el requisito de haber obtenido el 15 por 100 de los votos en las circunscripciones donde hubiera presentado candidatura solo lo cumplía el Bloque Nacionalista Galego (BNG) "al no poderse computar el porcentaje de votos obtenidos por el PNV y CiU, porcentaje que ya ha sido utilizado para la constitución de los respectivos grupos, o, dicho en otros términos, al no ser posible invocar la obtención de un mismo porcentaje para la constitución de grupos diferentes".

El Tribunal Constitucional se pronunció a favor de la constitucionalidad del Acuerdo impugnado argumentando que "de conformidad con la doctrina constitucional que ha quedado reseñada, la exigencia del porcentaje de votos o respaldo electoral que establece el inciso segundo del artículo 23.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, en una interpretación del mencionado precepto reglamentario coherente con la configuración constitucional de nuestro sistema electoral, únicamente puede ser entendida como referida a las candidaturas presentadas por las formaciones políticas en aquellas circunscripciones en que hubieren concurrido a las elecciones y en las que figuran y han sido elegidos los Diputados que pretenden constituir Grupo Parlamentario (...) Tal conclusión se impone también en una interpretación sistemática de aquel precepto reglamentario con las previsiones especiales de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para las elecciones a diputados y senadores (título II), en las que se alude siempre a votos obtenidos por las candidaturas, no por las personas que las integran. En definitiva, ha de concluirse, por consiguiente, que el porcentaje del 15 por 100 de los votos que establece el segundo inciso del artículo 23.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados debe entenderse referido a las candidaturas presentadas por formaciones políticas en las circunscripciones en las que hubieran concurrido a la contienda electoral y en las que han resultado elegidos los Diputados que manifiestan su voluntad de constituir Grupo Parlamentario".

Lo cierto es que, en la práctica parlamentaria del Congreso de los Diputados ha habido varios supuestos de constitución de grupo parlamentario atendiendo

a la circunstancia de haber obtenido un porcentaje concreto de votos. Alegada esta práctica ante el Tribunal el mismo considera que no son situaciones homologables:

“Planteado el problema en tales términos, cabe abordarlo partiendo de que es doctrina constitucional reiterada que, cuando de la igualdad en el acceso a cargos públicos se trata, el genérico mandato de igualdad en todos los sectores del ordenamiento jurídico, previsto en el artículo 14 de la Constitución, se ve reconducido y subsumido, como de manera correcta se hace en la demanda de amparo, en el específico ámbito del artículo 23.2 de la Constitución, de no mediar uno de los criterios sospechosos de diferenciación recogidos en el artículo 14 (STC 36/1990, de 1 de marzo, FJ 2, por todas). De modo que la existencia de precedentes en sentido contrario a los Acuerdos impugnados sólo puede ser argumento para sostener la infracción del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución si tales precedentes pueden considerarse integrados en la Ley que ha de ser aplicada en condiciones de igualdad para el acceso a cargo o función pública o la permanencia en aquél o en ésta (...). Sin desconocer la trascendencia de los precedentes o usos parlamentarios, no es necesario ahora detenerse a dilucidar su significado normativo, a la luz de una aplicación igual de la Ley, ya que los supuestos de hecho aportados por los demandantes de amparo como término de comparación no guardan con el caso aquí enjuiciado la identidad que todo juicio de igualdad requiere”.

A la vista de lo expuesto, y atendiendo a esta jurisprudencia del Tribunal Constitucional, hemos de admitir que la formación de grupo parlamentario no es *de facto* ni *de iure* voluntad de los diputados, pues los requisitos reglamentarios adquieren carácter sustantivo, impidiendo la constitución de grupos parlamentarios atendiendo al número de escaños asignados combinándolo con el porcentaje de votos obtenidos.

Parlamentario es un derecho del diputado, pero no dependiente solo de su voluntad, sino también de los requisitos reglamentarios que, tras los comicios, imponen nuevos requisitos cuantitativos, ¿cómo afecta esto a la representatividad de las minorías?, ¿es acorde con el principio de protección de las mismas que tradicionalmente se sigue en los Parlamentos?

En el Parlamento de Andalucía es necesario para constituir grupo parlamentario haber obtenido cinco diputados en una misma candidatura. Los diputados que no se integren en ningún grupo tendrán la condición de no adscritos, y las candidaturas que hayan obtenido menos de cinco diputados constituirán el grupo mixto. En caso de baja en algún grupo parlamentario pasan igualmente a ser no adscritos.

Las Cortes de Aragón requieren tres diputados para formar grupo parlamentario, también se regula la figura del diputado no adscrito y se permite la existencia de agrupaciones dentro del grupo mixto.

La Junta General del Principado de Asturias exige tres diputados para constituir grupo o, alternatively, dos diputados más el seis por ciento de los votos en las tres circunscripciones conjuntamente, no en cada una de ellas.

El Parlamento de Canarias también requiere para poder constituir grupo parlamentario haber obtenido tres diputados. El Reglamento explícitamente dispone que no se admiten préstamos, ya que no serán tenidos en cuenta, pero sí contempla la posibilidad de que haya diputados asociados a un grupo parlamentario.

En el Parlamento de Cantabria, al igual que en los previamente considerados, son necesarios tres diputados para formar grupo y, además, se regula la figura del diputado no adscrito.

En las Cortes de Castilla-La Mancha se permite constituir grupo con tres diputados o con la obtención del cinco por ciento de los sufragios en el conjunto de la región. También se contempla que pueda existir un grupo mixto, siempre y cuando sea, al menos, de tres miembros. En caso de no llegar a esa cifra los parlamentarios pasan a ser no adscritos.

Las Cortes de Castilla y León permiten la constitución de grupo con cinco procuradores o, alternatively, con tres procuradores más el cinco por ciento de los votos en el conjunto de la comunidad autónoma. En su Reglamento se contemplan el grupo mixto y la figura del diputado no adscrito, si bien únicamente por baja propia o por expulsión.

El Parlamento de Cataluña pide cinco diputados para formar grupo y admite la existencia de subgrupos dentro del grupo mixto.

La Asamblea de Extremadura requiere tres diputados para la constitución de grupo y contempla la figura del diputado no adscrito.

En el Parlamento Vasco se piden también tres diputados y se contempla la posibilidad de grupo mixto.

En el Parlamento de Galicia se requiere haber obtenido al menos cinco escaños y se permite el cambio de grupo parlamentario.

En el Parlamento de las Islas Baleares se exigen tres diputados y se contempla la posibilidad de grupo mixto y del diputado no adscrito.

En el Parlamento de La Rioja, también se requieren tres diputados y se contempla la posible existencia de grupo mixto.

La Asamblea de Madrid exige cinco diputados y regula tanto el grupo mixto como el diputado no adscrito.

La Asamblea Regional de Murcia pide tres diputados para constituir grupo o, alternativamente, haber obtenido el diez por ciento de los votos en el conjunto de la Región.

El Parlamento de Navarra, igualmente requiere tres diputados y su Reglamento regula tanto el grupo mixto como el diputado no adscrito.

Respecto de la figura del diputado no adscrito, merece la pena hacer un breve comentario sobre la misma: se trata de una institución que permite la mutación de los resultados electorales *de facto*, en términos de partidos, aunque no de individuos.

Ante la imposibilidad de desposeer a un parlamentario de su escaño en virtud de la prohibición del mandato imperativo y de la inviolabilidad parlamentaria se crea esta figura del diputado no adscrito, que tiene la finalidad de evitar la creación de un grupo mixto y, con ello, evitar también la obtención de las ventajas que ello pueda implicar.

Se trata de una medida de penalización del transfuguismo que, sin embargo, tiene como efecto una limitación de las posibilidades de participación en la actividad parlamentaria: en la presentación de iniciativas, en la intervención en los debates y en la pertenencia a órganos parlamentarios.

Se conserva el contenido del *ius in officium* (STC 159/2019) porque dicho núcleo esencial permite votar las iniciativas legislativas en Pleno y ejercer la función de control, aunque no existan derechos económicos, dado que la representación parlamentaria no es una relación laboral ni una prestación de servicios sujeta a retribución.

Como conclusión podemos afirmar que la figura del diputado no adscrito es una creación al servicio de los partidos y no al servicio de la institución parlamentaria.

6. VALORACIONES

Los requisitos que imponen los Reglamentos parlamentarios para la constitución de grupos parlamentarios suponen una segunda barrera electoral.

Además, implica un obstáculo más a la proporcionalidad, esta vez en el ejercicio de las funciones parlamentarias.

La justificación es, una vez más, evitar la excesiva fragmentación parlamentaria, siendo pertinente, en este sentido, realizar una reflexión sobre qué es excesivo o dónde está establecido dicho exceso.

Se plantea la fragmentación como algo negativo, a evitar, incluso peligroso a causa de la inestabilidad política que podría conllevar, pero, frente a dicha visión negativa de la fragmentación, hemos de recordar que uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico es la pluralidad política frente a una política de bloques o, peor aún, de un solo bloque.

Otra justificación habitual suele recurrir a invocar una mejora en el funcionamiento del Parlamento, pero esto ¿qué significa?, ¿en qué se traduce?, ¿dónde queda la tradicional protección de los derechos de las minorías?

Nos encontramos ante la falacia de la funcionalidad. No solo se produce un desplazamiento del diputado individual, sino también de los grupos políticos con representación “insuficiente”.

Es necesario subrayar que la representación de los ciudadanos no ha de estar supeditada al buen funcionamiento del Parlamento, sino a la inversa: la organización parlamentaria ha de estar supeditada a la representación de los ciudadanos.

En los antecedentes históricos de los grupos parlamentarios existe el modelo club: frente al diputado individual se decidió la agrupación de estos diputados individuales en agrupaciones de parlamentarios para la consecución de objetivos.

El modelo actual no responde a la misma idea, ya que no se pretende la suma de voluntades para la consecución de un objetivo común, sino que más bien se trata de una cuestión de control: el partido político, mediante órganos internos, ejerce disciplina sobre los diputados individuales.

No es una decisión espontánea, sino un mandato reglamentario cuyo incumplimiento es penalizado.

Frente a ello, nuestra Constitución contempla el concepto de “grupos políticos con representación parlamentaria” en el momento de las consultas del Rey para la designación de candidato a la Presidencia del Gobierno. Todos los grupos

políticos que han accedido al Parlamento acceden a la consulta, aún con un solo diputado en el Congreso.

Las desviaciones de la proporcionalidad del sistema electoral y las exigencias para formar grupo parlamentario se apartan de un sistema con representación proporcional.

Por todo lo expuesto podemos afirmar que tenemos en nuestro ordenamiento parlamentario una teoría divergente de la realidad, o viceversa. Puesto que, razonablemente, será más complejo modificar la realidad para adaptarla a la teoría propongo hacer el ejercicio de adaptar la teoría a la realidad:

- Nuestro sistema electoral “proporcional” adolece de correcciones tan intensas que hay una gran tendencia a resultados mayoritarios.
- Esta tendencia se acentúa con las exigencias para constituir grupo parlamentario.
- Los grupos parlamentarios tienen fuerte vinculación con los partidos políticos y, así, se imponen las decisiones del partido sobre las del grupo parlamentario. Si, además, se trata del grupo que sostiene al Gobierno, el control se invierte y el ejecutivo controla a la mayoría parlamentaria, en vez de a la inversa.
- Se ha alterado, con disposiciones seudosancionadoras, la prohibición del mandato imperativo.
- Los diputados no representan a todos y cada uno de los ciudadanos, sino los intereses de su partido.
- Toda esta argumentación, llevada al extremo, deviene en la inutilidad e inoperancia de la institución parlamentaria: si los grupos parlamentarios funcionan monolíticamente podría valorarse la no necesidad de diputados individuales.
- Con frecuencia se produce un desprecio al Parlamento mediante la adopción de decisiones, no solo extramuros de las Cámaras, sino con sujetos ajenos a la institución parlamentaria, como lo son los *lobbies*, empresas, agentes sociales, colegios profesionales, asociaciones diversas...

Con esta adaptación de la teoría a la realidad, un poco pesimista, podríamos llegar a concluir que en la organización institucional sobra el Parlamento, que no solo no sería necesario, sino que además es molesto.

Bien es cierto que en toda la exposición y argumentación anterior se ha omitido una cuestión que no es poco relevante: el Parlamento es el único órgano elegido directamente por el pueblo, es el único que tiene la legitimidad democrática y, por ello, el único que puede extenderla al resto de las instituciones a través del cumplimiento de los mandatos constitucionales, estatutarios y reglamentarios.

Lo que se aparte del respeto al Parlamento como institución representativa puede quedar bajo una fundada sospecha de ser ilegítimo y de no ser democrático.

