

EXPULSIÓN DE UN GRUPO PARLAMENTARIO  
POR LA EXCLUSIVA DECISIÓN DE SU PORTAVOZ  
AL HABER DEJADO DE PERTENECER LOS  
RECURRENTES A LA FORMACIÓN POLÍTICA POR  
LA QUE SE PRESENTARON A LAS ELECCIONES.  
COMENTARIO A LA STC 93/2023, DE 12 DE  
SEPTIEMBRE. (BOE NÚM. 244, DE 12 DE OCTUBRE  
DE 2023)

EXPULSION FROM A PARLIAMENTARY GROUP SOLELY AT  
THE DISCRETIONARY DECISION OF ITS SPOKESPERSON, AS  
THE APPELLANTS CEASED TO BELONG TO THE POLITICAL  
PARTY UNDER WHICH THEY PRESENTED THEMSELVES IN THE  
ELECTIONS. COMMENTARY ON THE CONSTITUTIONAL COURT  
RULING 93/2023, DATED SEPTEMBER 12. (BOE NUM. 244, OF  
OCTOBER 12, 2023)

Sylvia MARTÍ SÁNCHEZ  
Letrada de las Cortes Generales  
<https://orcid.org/0000-0002-0943-154X>

*RESUMEN*

*En esta sentencia el Tribunal Constitucional aplica su consolidada jurisprudencia sobre el derecho a la representación política (art. 23 CE) y declara contrarios al mismo sendos acuerdos de la Mesa del Parlamento de Andalucía por los que se aceptaba la baja involuntaria de diputados por la exclusiva decisión del portavoz del grupo al haber dejado de pertenecer a la formación política por la que se presentaron a las elecciones.*

*Palabras clave: derecho de representación política; transfuguismo; grupos parlamentarios; diputados no adscritos.*

*Artículos clave: art. 23 de la Constitución española.*

*ABSTRACT*

*In this judgment, the Constitutional Court applies its well-established jurisprudence on the right to political representation (Article 23 of the Spanish Constitution) and declares as contrary to it resolutions of the Andalusian Parliament's Board. These resolutions accepted the involuntary withdrawal of deputies based solely on the decision of the group spokesperson, as they had ceased to belong to the political party under which they presented themselves in the elections.*

*Keywords: The right to political representation; floor crossing; parliamentary groups; non-affiliated deputies.*

*Key articles: art. 23 of the Spanish Constitution.*

## I. ANTECEDENTES

El recurso de amparo que da lugar a esta sentencia se dirige contra la decisión de la Mesa del Parlamento de Andalucía de acordar que los recurrentes adquirieran la condición de diputados no adscritos en aplicación del art. 24.1 de su Reglamento (en adelante RPA). No obstante, su origen mediato se remonta a una crisis de partido, concretamente la de Podemos Andalucía. El 27 de octubre de 2020 el secretario de organización de este partido político remitió un escrito a la portavoz del grupo parlamentario Adelante Andalucía comunicándole que ocho diputados –todos los recurrentes a excepción de una, que presentó otro recurso de amparo que luego se ha acumulado por identidad de objeto– habían causado baja voluntaria en el partido y que, al no haber renunciado al escaño y haberse colocado por lo tanto en un situación de transfuguismo, correspondía dirigir un escrito a la Mesa para que causaran baja en el grupo parlamentario y adquirieran la condición de diputados no adscritos. Así lo hizo la portavoz del grupo en una comunicación dirigida a la Mesa, que, por cinco votos a favor y dos abstenciones, acordó que los diputados en cuestión adquirieran la condición de diputados no adscritos. Es importante destacar que antes de la reunión de la Mesa la representante de dicho órgano en Adelante Andalucía había registrado un escrito en el que manifestaba que la comunicación de la portavoz de su grupo parlamentario no reflejaba la voluntad del mismo, por lo que solicitaba la inadmisión del escrito de la portavoz o subsidiariamente que se requiriera la acreditación de la legitimidad y legalidad del acuerdo de baja de los diputados. Ya hemos visto que no se hizo así, por lo que los diputados afectados por el acuerdo solicitaron su reconsideración invocando que, al no establecer el art. 21 RPA ninguna regulación en relación con la expulsión de diputados de un grupo parlamentario, lo procedente era que se aplicara la misma regla que la existente para la constitución, es decir, acuerdo por mayoría de los diputados que conforman el grupo.

La solicitud de reconsideración fue parcialmente estimada y se requirió a la portavoz de Adelante Andalucía para que acreditara que los diputados afectados habían causado baja del grupo parlamentario como consecuencia de la baja en su formación política, tras lo cual se solicitaría informe a los servicios jurídicos de la cámara. En respuesta

a este requerimiento, la portavoz del grupo, mediante escrito de 8 de noviembre, alegó que, tras recibir el escrito de su partido comunicando la baja voluntaria de los diputados afectados en el partido, había procedido a comunicar la baja en el grupo parlamentario, ya que «al no existir previsión en el reglamento al respecto de cómo realizar las bajas de un grupo parlamentario, entendí que se debe seguir una fórmula similar a la establecida en el reglamento tanto para la entrada de diputados al grupo parlamentario, como al regreso al grupo parlamentario desde la condición de diputado o diputada no adscrito» y que «para estos supuestos, tanto el art. 23 del Reglamento como el 24.2, exigen, simplemente, la aceptación de la portavoz sin necesidad de otros requisitos ni de acuerdo del grupo, ni de acreditar documentalmente aspecto alguno, salvo el consentimiento de la portavoz».

Un segundo argumento aportado por la portavoz era que la expulsión del grupo parlamentario no era consecuencia del incumplimiento de acuerdos internos, sino por una situación de transfuguismo sobre la que aportaba documentación, entre otras, referencia a la comisión de seguimiento del pacto antitransfuguismo, que ese mismo día había de aprobar la III adenda. En la misma se recogía la expresa voluntad de las fuerzas políticas de extender las medidas ya implementadas a nivel local al ámbito autonómico y estatal. A tal efecto habría que reformar los reglamentos de las cámaras legislativas y, entretanto, las fuerzas políticas se comprometían a que las medidas previstas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local fueran aplicadas como criterio interpretativo por parte de las Mesas para que los tránsfugas adquirieran la condición de no adscritos, aunque fueran mayoría en el grupo parlamentario en cuestión.

Para reforzar su argumento sobre el transfuguismo, el partido político Podemos Andalucía, en escrito dirigido a la Mesa del parlamento, alegó que los diputados en cuestión se habían dado de baja del partido para formar parte de una nueva formación política, Anticapitalistas Andalucía.

Merece la pena destacar aquí que en el informe que se emitió por los servicios jurídicos se llegó a una serie de conclusiones importantes: el silencio del Reglamento sobre los motivos y procedimiento para causar baja en un grupo hay que suplirlo con lo que dispongan

las normas internas de dicho grupo, no con la mera voluntad del portavoz; la mera baja en un partido no determina sin más la baja en el grupo, sin que pueda aplicarse por analogía el art. 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. No obstante el tenor del informe jurídico, la Mesa del parlamento adoptó en su sesión de 18 de noviembre sendos acuerdos en virtud de los cuales los diputados recurrentes adquirieron la condición de diputados no adscritos de conformidad con lo previsto en el art. 24.1 RPA, entendiéndose acreditado mediante las consideraciones y documentación aportada por la voz del grupo parlamentario Adelante Andalucía que los diputados habían causado baja en dicho grupo como consecuencia de su baja como afiliados en la formación política. La Mesa se ratificó en esta conclusión tras la presentación de los escritos de reconsideración al entender que bastaba con que la baja en la formación política hubiera quedado acreditada, sin que las referencias a un acuerdo político sobre transfuguismo hubieran pesado en el acuerdo de la Mesa.

Los diputados afectados interpusieron recurso de amparo alegando la vulneración del derecho a la representación política (art. 23 CE), recurso de amparo que fue estimado en la sentencia que comentamos y en cuyo fallo se declaran vulnerados ambos apartados del artículo 23.

## II. COMENTARIO

La sentencia que ahora comentamos es predecible tanto en sus fundamentos jurídicos como en su fallo –de hecho, acoge esencialmente los argumentos del Ministerio Fiscal–, pero no por eso carece de importancia en la medida en que insiste en una tesis incómoda para los partidos políticos: sin haber una radical incomunicación entre partidos y grupos parlamentarios, estos son una realidad autónoma e independiente. Veamos la línea argumental del Tribunal Constitucional.

El Tribunal Constitucional entra, en primer lugar, en la delimitación del objeto del recurso, cuestión no baladí. Objeto del recurso son los acuerdos de la Mesa de acordar la adquisición de parlamentarios no adscritos de los recurrentes, sin que puedan ser objeto de pronunciamiento las razones de fondo que habrían llevado

al partido político o a la portavoz del grupo a solicitar las bajas de los solicitantes de amparo, ni la regularidad de los procedimientos seguidos para la adopción de dichas decisiones. El análisis del Tribunal Constitucional se va a limitar a verificar si los acuerdos impugnados han vulnerado el art. 23.2 CE, al haber considerado que se había cumplimentado adecuadamente el requerimiento que la propia Mesa había hecho y la afirmación de esta última de que la disconformidad con la competencia y el procedimiento para acordar la baja en el grupo parlamentario eran ajenas a la competencia de la Mesa.

Así delimitado el objeto del recurso, el Tribunal entra seguidamente a recapitular su jurisprudencia sobre el art. 23.2 CE y su proyección a los supuestos en que las Mesas parlamentarias deben valorar la acreditación de la voluntad de los grupos parlamentarios para declarar que se ha causado baja en los mismos. No nos extenderemos demasiado, por ser bien conocida en la jurisprudencia constitucional sobre el derecho de acceso a cargos públicos y sus derivadas, pero sí que tenemos que dar algunas pinceladas para que se siga bien la argumentación del Tribunal aplicada al caso.

Recuerda el Tribunal Constitucional la conexión directa existente entre el derecho de los representantes políticos (art. 23.2 CE) y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos para participar en los asuntos públicos (art. 23.1), de manera que el segundo sería ineficaz si el cargo público se viera perturbado en su ejercicio. Dicho esto, señalemos también que el art. 23.2 es un derecho de configuración legal al ser a los reglamentos parlamentarios a los que les corresponde regular los derechos y atribuciones, sin que la vulneración de cada uno de ellos constituya una violación del *ius in officium* del art. 23.2, sino exclusivamente aquellas contravenciones de las normas de los reglamentos de las cámaras que afectan a la igualdad entre representantes o contrarían la naturaleza de la representación por afectar al núcleo de sus derechos y facultades. Otro aspecto importante en relación con esta cuestión es la delimitación de la autonomía interpretativa de los órganos parlamentarios y aquí el Tribunal Constitucional marca algunos límites: la sujeción del órgano interpretador a las normas aprobadas por el Pleno, tanto leyes como órganos parlamentarios; el deber de interpretar restrictivamente las normas limitativas de derechos y atribuciones que integran el *ius in officium*; y la exigencia de

que las decisiones limitativas del *ius in officium* no resulten arbitrarias o manifiestamente irrazonables, lo que entre otras cosas requiere que la motivación que se incorpore sea expresa, suficiente y adecuada.

Tras esta doctrina de carácter general, el Tribunal recuerda su jurisprudencia en relación con los grupos parlamentarios, empezando por subrayar que la facultad de constituir grupo parlamentario, que corresponde a los diputados, forma parte del núcleo de la función representativa, que puede quedar afectada también por las decisiones de los órganos de las cámaras que afectan a su disolución o intervenciones. Aunque se insiste en que los titulares del derecho fundamental del art. 23.2 CE son los ciudadanos, como candidatos o luego como representantes, también es posible que la titularidad se predique de los grupos parlamentarios.

De quien no puede decirse que sean titulares de los derechos del art. 23.2 es de los partidos políticos, ya que los grupos parlamentarios no son una mera extensión de aquellos, sino que entre ambos existe, no ya una diferente naturaleza jurídica, sino disociación conceptual y de personalidad jurídica, no pudiendo presuponer por lo tanto la identidad de voluntades, por mucho que en la práctica frecuentemente coincidan. Es evidente que los grupos tienen una actuación estelar en el tráfico parlamentario, y ello plantea necesariamente el papel que en su devenir corresponde a las Mesas. También aquí el Tribunal Constitucional es claro: las facultades que corresponden a las Mesas en relación con la constitución de los grupos, con su composición –altas y bajas–, denominación o cargos a ejercer en los mismos son de carácter reglado, debiéndose limitar a constatar que concurren los requisitos reglamentariamente establecidos. Esto es plenamente aplicable al caso que nos ocupa, toda vez que la baja de los demandantes de amparo los convierte en parlamentarios no adscritos, figura que *per se* no es inconstitucional, pero que indudablemente entraña una desventaja. No cabe duda por lo tanto de que la baja en el grupo, presupuesto de la adquisición de parlamentario no adscrito según el entonces art. 24 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, incide de manera relevante en el núcleo de la función representativa. Efectivamente, aunque el pase a la situación de no adscrito no sea una sanción –falta el ilícito, presupuesto de toda medida sancionadora–, lo cierto es que es una situación perjudicial para el diputado, que ve limitadas sus facultades

de actuación dado el protagonismo de los grupos parlamentarios en la vida de las cámaras.

Expuesta sumariamente la doctrina general, procede ahora aplicarla al caso concreto. La primera cuestión que se plantea es si los acuerdos parlamentarios impugnados que dan por acreditada la baja de los recurrentes en su grupo parlamentario inciden de manera relevante en el núcleo de su función representativa. La respuesta, a la vista de la jurisprudencia constitucional no puede ser sino afirmativa, y ello por dos razones que cabe intuir de los antecedentes expuestos. La primera de ellas es que, del núcleo de la función representativa de los diputados y, por lo tanto, con la cobertura del art. 23.2 CE, forma parte tanto la creación e integración en grupos parlamentarios como el mantenimiento en el seno de los mismos. La segunda, estrechamente vinculada a la primera, es que las posibilidades de plantear iniciativas y participar en los debates, se ven seriamente mermadas como diputado no adscrito, toda vez que el diseño de los reglamentos parlamentarios en España, tanto a nivel estatal como autonómico, se apoya en los grupos parlamentarios como elementos vertebradores de la dinámica parlamentaria.

Partiendo por lo tanto de la premisa de que los acuerdos inciden negativamente en el núcleo de la función representativa que el art. 23.2 CE protege, lo que hay que analizar seguidamente es si esta limitación se ajustó a la normativa parlamentaria de aplicación, ya que, no lo olvidemos, estamos ante un derecho de configuración legal. Lo que decía la redacción del art. 24.1 del Reglamento del Parlamento de Andalucía en el momento de los hechos, era lo siguiente: «una vez producida la adscripción a un grupo parlamentario en el tiempo y forma que se regulan en los artículos anteriores, el diputado que causara baja adquirirá necesariamente la condición de diputado no adscrito». Nada decía el Reglamento en esos momentos de lo que tras la reforma aprobada por el Pleno del Parlamento de Andalucía de 28 de abril de 2021 se recogería: la obligación de los grupos parlamentarios de dotarse de una normativa interna reguladora que, entre otras cuestiones, aborde el procedimiento de baja en aquellos y los motivos para cursar baja en un grupo parlamentario, la forma de acreditación a los efectos de la adquisición de la condición de no adscrito y el procedimiento aplicable en los casos de transfuguismo.

El Reglamento, por lo tanto, se limitaba a vincular la baja en el grupo a la condición de diputado no adscrito. Entiende el Tribunal Constitucional que la Mesa del parlamento de Andalucía fue más allá afectando indebidamente a los derechos de los recurrentes. La Mesa, consecuentemente, se excedió, porque, en contra de jurisprudencia constitucional consolidada, aceptó sin más la traslación de la baja en un partido político a la baja en el grupo parlamentario, generando una confusión de dos sujetos políticos –partido y grupo parlamentario– que a los ojos de la jurisprudencia constitucional están perfectamente diferenciados. En este caso, además, la extrapolación resultaba especialmente llamativa, toda vez que, aunque todos los diputados habían concurrido en las listas electorales de una coalición de partidos, lo cierto es que el grupo parlamentario en cuestión era de conformación multipartidista.

Descartado, por lo tanto, que desde la óptica del art. 23.2 CE la Mesa del Parlamento de Andalucía pudiera anudar la baja en el partido a la baja en el grupo, cabe preguntarse qué tenía que haber hecho ante el silencio reglamentario. La respuesta del Tribunal Constitucional parece bastante clara: «en tales casos, es siempre preciso, lo que tampoco se habría verificado en este caso, que en dicha decisión se respete el principio democrático de la decisión mayoritaria, tal como se deriva del art. 1.1 CE». A la vista de estos razonamientos no sorprende que el Tribunal Constitucional discrepe de la alegación de la Mesa de que la disconformidad con la competencia y el procedimiento para acordar la baja son ajenos a su competencia. Ciertamente, cuestiones ajenas a la competencia de la Mesa serían discrepancias políticas de fondo, pero no cuestiones formales o procedimentales requeridas de una mera verificación.

El Tribunal estima, por lo tanto, el recurso de amparo y, teniendo en cuenta que la legislatura en la que se adoptaron los acuerdos impugnados ya ha concluido, limita sus efectos a la mera declaración de la vulneración de los derechos de los demandantes de amparo.

### III. CONCLUSIONES

Como señalábamos con anterioridad, la sentencia comentada no sorprende dada la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el art. 23 de la Constitución, la diferenciación entre partidos políticos

y grupos parlamentarios y las respuestas tuitivas que ha venido dando con carácter general a la figura del parlamentario no adscrito.

Lo sorprendente son los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Andalucía, máxime teniendo en cuenta el informe jurídico presentado por su secretaría general, en el que claramente se decía que la mera baja en un partido político no podía determinar sin más la baja en el grupo parlamentario, al no ser aplicable el art. 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. Lo que sí que es importante destacar aquí es que, por lo que consta en los antecedentes, el informe jurídico dejaba la puerta abierta a que los diputados pudieran causar baja en su grupo parlamentario por razones de transfuguismo político, siempre que así lo establecieran las normas internas del grupo o aquellas a las que los parlamentarios se hubieran sometido libremente. Y es aquí donde tenemos que hacer una mención más detallada a la nueva redacción del art. 24.2 RPA, que, tras la reforma de 28 de abril de 2021 establece lo siguiente:

2. El Diputado o Diputada podrá causar baja en el Grupo parlamentario, y la Mesa del Parlamento reconocerá su condición de Diputado o Diputada no Adscrito, por los siguientes motivos y modos de acreditación:

a) Por abandono voluntario del Diputado o Diputada, que surtirá efecto cuando el Diputado o Diputada afectado comunique tal circunstancia a la Mesa del Parlamento de Andalucía.

b) Por expulsión motivada del Grupo parlamentario en aplicación de las causas expresamente previstas en la Normativa Interna a la que se refiere el artículo 21.3 de este Reglamento. La comunicación se hará mediante escrito de su Portavoz a la Mesa del Parlamento. Sin perjuicio de las previsiones adicionales que la Normativa Interna del Grupo parlamentario pueda contener sobre la baja, para tener esta por acreditada, con los efectos consiguientes, la Mesa del Parlamento de Andalucía se limitará a comprobar, conforme al procedimiento de acreditación establecido, que el acuerdo de baja ha sido adoptado por el órgano o las personas competentes, con las mayorías en su caso previstas, y que la causa invocada se halla expresamente prevista en la Normativa Interna del Grupo parlamentario. 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.

Como no era el objeto del recurso de amparo ni esta normativa estaba vigente en el momento en el que se adoptaron los acuerdos impugnados, no nos vamos a detener mucho en la misma, pero sí que queríamos destacarla, toda vez que es fruto de los hechos que dieron lugar al amparo. Es cierto que el Tribunal Constitucional ha defendido «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 CE), dotan de relevancia jurídica (y no sólo política) a la adscripción política de los representantes». Consecuencia de ello es que el fin de evitar el transfuguismo con una regulación jurídica es en principio constitucionalmente legítimo (STC 151/2017, de 21 de diciembre). Sin embargo, también ha destacado que el transfuguismo no puede abordarse por el legislador con restricciones al *ius in officium*. Y ya hemos visto cómo la pertenencia al grupo parlamentario es considerada por el Tribunal como perteneciente al núcleo de la función representativa. Adicionalmente, la sentencia que hemos comentado parece contundente a la hora de declarar que la traslación de la baja de un partido político a la baja del grupo parlamentario «implica una confusión de dos sujetos políticos como son el partido político y el grupo parlamentario», razonamiento que «no puede ser aceptado desde la perspectiva del derecho de representación política». Es tajante y a diferencia de la hipótesis que apunta el informe jurídico de la secretaría general sobre una posible declaración de baja del grupo en caso de transfuguismo, el TC nada dice al respecto, entendiendo que para las bajas involuntarias lo que se ha de respetar es el principio mayoritario, principio democrático por excelencia que se deriva del art. 1.1CE. Dejamos por lo tanto planteada esta cuestión a la espera de que el Tribunal Constitucional la siga perfilando con su jurisprudencia.