

**SOBRE LAS FACULTADES DE LOS DIPUTADOS NO  
ADSCRITOS. COMENTARIO A LAS SENTENCIAS DEL  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 14/2025 Y 15/2025, DE  
27 DE ENERO. RECURSOS DE AMPARO NÚMS. 230-  
2022 Y 2970-2022. (BOE NÚM. 51, DE 28 DE FEBRERO  
DE 2025)**

RIGHTS OF NON-ATTACHED DEPUTIES. COMMENTARIES ON  
CONSTITUTIONAL COURT JUDGMENTS 14/2025 AND 15/2025,  
OF JANUARY 27. CONCERNING THE APPEALS FOR LEGAL  
PROTECTION NUMS. 230-2022 AND 2970-2022. (BOE NUM. 51, OF  
FEBRUARY 28, 2025)

Isabel María ABELLÁN MATESANZ  
Letrada de las Cortes Generales  
<https://orcid.org/0000-0002-6616-1101>

*RESUMEN*

*El Tribunal Constitucional, por la vía del amparo y con ocasión de dos recursos planteados por un diputado no adscrito del Parlamento de las Islas Baleares, analiza los perfiles de la referida figura y se pronuncia sobre el alcance de sus atribuciones, concluyendo que los acuerdos de la Mesa del Parlamento balear que denegaron o inadmitieron diversas solicitudes formuladas por dicho diputado en relación con el ejercicio de determinadas facultades, impugnados como lesivos del derecho de representación política, reconocido en el artículo 23.2 CE, no producen la denunciada lesión ni afectan al derecho del recurrente a ejercer en plenitud sus funciones parlamentarias. Con ello, el Alto Tribunal, a la vez que confirma la corrección de la actuación de la Mesa del Parlamento, amparada en los artículos 27.1 b) y 28 del Reglamento de dicha Asamblea, valida la limitación de derechos y facultades del cargo electo que, expulsado de su grupo parlamentario en la Cámara, queda por ello sin adscripción a grupo parlamentario alguno.*

*Palabras clave:* Tribunal Constitucional, recurso de amparo, derecho de representación política, ius in officium, Mesa, diputado no adscrito, Parlamento de las Islas Baleares, derechos, facultades y limitaciones.

*Artículos clave:* art. 23.2 CE, arts. 27.1 b) y 28 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares.

*Resoluciones relacionadas:* SSTC 151/2017, de 21 de diciembre, y 159/2019, de 12 de diciembre.

### ABSTRACT

*The Constitutional Court, by means of amparo and on the occasion of two appeals brought by a non-attached member of the Parliament of the Balearic Islands, analyzes the profiles of the aforementioned figure and pronounces on the scope of his powers, concluding that the resolutions Balearic Parliament Bureau which rejected or denied various requests made by the said deputy in relation to the exercise of certain powers, resolutions challenged as damaging to the right of political representation, recognized in article 23.2 CE, do not produce the alleged injury nor do they affect the right of the appellant to fully exercise his parliamentary functions. With this, the High Court, while confirming the correctness of the actions of the Bureau of the Parliament, protected by articles 27.1 b) and 28 of the Standing Orders of that assembly, validates the limitation of rights and powers of the elected official who, expelled from his parliamentary group in the Chamber, is therefore left without attach to any parliamentary group.*

*Keywords:* Constitutional Court, appeal for constitutional protection of fundamental rights, political representation, ius in officium, Bureau, Deputy not attached, Parliament of Balearic Islands, fundamental rights, exercise, limitations.

*Key articles:* art. 23.2 of the Spanish Constitution and arts. 27.1 b) and 28 of the Standing Orders of the Balearic Parliament.

*Related decisions:* SSTC 151/2017 of December 21 and 159/2019 of December 12.

## I. ANTECEDENTES

Las dos sentencias que pretenden analizarse en estas páginas, las sentencias del Tribunal Constitucional (SSTC 14/2025 y 15/2025, de 27 de enero de 2025), traen causa de sendos y sucesivos recursos de amparo presentados por un miembro del Parlamento de las Islas Baleares contra diversos acuerdos de la Mesa de dicho Parlamento, relativos al ejercicio de sus derechos y facultades en el seno de la Asamblea autonómica en su condición de diputado no adscrito, acuerdos que el recurrente consideró, por referencia con los derechos y facultades de los diputados adscritos a un grupo parlamentario, limitativos de su derecho de representación *ex* artículo 23.2 de la Constitución española (CE) e incompatibles con el principio de igualdad reconocido en el artículo 14 CE.

Para entender desde el inicio la cuestión que se plantea, procede indicar que la condición de diputado no adscrito se le otorgó al recurrente no desde el inicio de su mandato, sino como consecuencia su expulsión del grupo parlamentario al que había pertenecido –Ciudadanos-Partido por la Ciudadanía– en aplicación de lo dispuesto por el artículo 27.1 b) del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, que, tras la reforma del mismo operada el 19 de marzo de 2019, determina que «tendrán la condición de no adscritos durante toda la legislatura los diputados y las diputadas que [...] abandonen su grupo o sean expulsados».

De este modo, *ope legis* y al amparo del transcrito precepto, el recurrente pasó, por efecto de la referida circunstancia, a ver su función representativa circunscrita estrictamente a lo que determina el siguiente artículo 28.1 del mismo texto normativo, esto es, a tener «los derechos que el Reglamento reconozca a los diputados individualmente», inclusive en lo referido a percepciones económicas y medios materiales, con la particularidad añadida de que el propio Reglamento otorga, en el siguiente punto 2 del citado artículo 28, a la Mesa del Parlamento, oída la Junta de Portavoces, la decisión sobre «el procedimiento para su intervención en el Pleno y en las comisiones, así como sobre su pertenencia a estas».

Respecto de algunas iniciativas concretas, establece el mencionado precepto, en su apartado 3, que corresponde a los diputados no adscritos:

- «a) Formular una pregunta por periodo de sesiones y defender las enmiendas parciales que hubieran formulado durante la tramitación de los textos legislativos en el Pleno.
- b) Pertenecer a una comisión legislativa en la cual podrán formular preguntas orales y participar en comparecencias y fijar posición en relación con las proposiciones no de ley que se debatan.
- c) Presentar y defender enmiendas parciales a los textos legislativos conforme a lo establecido en una resolución de Presidencia.»

De conformidad con el referido marco normativo, la Mesa del Parlamento balear, ciñéndose a lo prescrito, desestimó diversas solicitudes del recurrente, todas ellas formuladas entre los meses de octubre de 2021 y marzo de 2022 y todas ellas relacionadas con el ejercicio de su función representativa (participación en las sesiones plenarias y de comisión, planteamiento de proposiciones de ley y no de ley, formulación de enmiendas, votación) o con los medios materiales y económicos para el desempeño de la misma, algunas de las cuales fueron seguidamente sometidas a la reconsideración del precitado órgano rector, quien, reiterando su decisión inicial, las rechazó nuevamente.

Todos los referidos acuerdos desestimatorios de la Mesa del Parlamento de las Islas Baleares, los denegatorios en primera instancia y los que lo fueron en reconsideración, son, a instancias del diputado no adscrito –quien, en su nueva posición jurídico-parlamentaria se consideró lesionado en su *ius in officium*–, sometidos a revisión por el Alto Tribunal en las dos sentencias que se comentan, dictadas en la misma fecha, si bien este deja fuera de su examen, por inadecuado levantamiento de la carga alegatoria –o, dicho de otro modo, por falta de desarrollo argumental–, varios de ellos, limitando su pronunciamiento, en la STC 14/2025, a los que seguidamente se indican:

- Los relativos a la participación del diputado no adscrito en el Pleno y las comisiones.

- Los que afectan a las facultades del diputado no adscrito en relación con la presentación de proposiciones de ley y no de ley.
- Los que se refieren a la puesta a disposición del diputado no adscrito de medios materiales y económicos para el desempeño de función.

Asimismo, en la STC 15/2025, enjuicia el Tribunal Constitucional otros diversos acuerdos de la Mesa del Parlamento balear que agrupa en torno a otros tres bloques de cuestiones:

- El sistema de voto de las enmiendas en el proceso de aprobación de los presupuestos generales de la comunidad autónoma.
- La posibilidad de presentación de enmiendas a proposiciones no de ley.
- La facultad de escoger la comisión de pertenencia y cambiarse en el curso de la legislatura a petición propia.

Interesa señalar en este punto que la pretensión del recurrente no era solo que el Tribunal Constitucional, declarando los referidos acuerdos lesivos de su derecho fundamental de representación política garantizado por el artículo 23.2 CE, otorgase el amparo solicitado, sino que, yendo más allá, elevara la Sala Segunda al Pleno la demanda formulada, de modo que fuera este, y no aquella, quien efectuara la revisión requerida; pretensión que no fue atendida por el Alto Tribunal, si bien, no por consenso, como lo atestigua el hecho de que ambas sentencias vayan acompañadas de un voto particular –desarrollado *in extenso* solo en la primera de las sentencias y del que, al final de estas líneas, se dará detalle–, en el que el magistrado firmante, disidente de la opinión de la mayoría, lamenta la ocasión perdida de matizar la doctrina del Alto Tribunal sentada en la previa STC 159/2019, de 12 de diciembre, la primera que se refirió a las facultades y atribuciones de los diputados no adscritos y de la que las que ahora se analizan se presentan como una mera aplicación.

## II. COMENTARIO

A partir de estos antecedentes y según puede fácilmente deducirse de lo hasta aquí indicado, la cuestión que se dilucida en los recursos de amparo que nos ocupan es, pues, en qué medida los mencionados acuerdos de la Mesa del Parlamento balear, al aplicar las limitaciones establecidas en el artículo 28 de su Reglamento a quien, en virtud de lo dispuesto en el precedente artículo 27.1 b) de la citada norma, pasó de ser diputado de un grupo parlamentario a encontrarse no adscrito a ninguno, pudieron lesionar su derecho fundamental de representación política, como también el principio de igualdad, ambos reconocidos en el artículo 23.2 CE y este último, además y con carácter general, en el artículo 14 CE; recursos que la Sala Segunda del Alto Tribunal zanja –ya lo adelantamos– denegando el amparo solicitado, por entender, sobre la base del razonamiento jurídico del que más adelante se dará cuenta y que viene a reiterar el ya formulado en la citada STC 159/2019, que las pretendidas lesiones no se produjeron.

Antes de entrar a analizar el razonamiento del Tribunal Constitucional y comoquiera que se considera de sumo interés su conocimiento por las peculiaridades de su origen y de su regulación jurídica, vamos a hacer, con carácter preliminar, una breve mención a la figura del diputado no adscrito.

### *A) La figura del diputado no adscrito*

La del diputado no adscrito, entendiendo por tal aquel que abandona el grupo parlamentario al que pertenecía o que es expulsado de este, es una figura contemplada en los reglamentos de casi todas las Asambleas parlamentarias autonómicas –pero, curiosamente, no reconocida en el ámbito de las Cortes Generales– y que presenta una relación estrecha y directa con el fenómeno del transfuguismo político. De hecho, dicha figura surge, por reflejo de la del concejal no adscrito –puesto que fue inicialmente en el ámbito local donde se conoció la figura del cargo electo situado al margen de un grupo político–, para poner coto a la distorsión que supone que quien concurre a los comicios bajo ciertas siglas y siendo partícipe de una determinada ideología, pase, vigente la legislatura, a desvincularse de

las mismas; y ello porque tal circunstancia se considera un elemento desestabilizador de la vida política y, mucho más grave, una modificación por la vía de los hechos del resultado electoral expresado por la voluntad popular.

Ante esta práctica fraudulenta, o, cuando menos, democráticamente perniciosa, el legislador ha querido dar una respuesta que, a la vez que respetuosa con la doctrina de la representación política tal y como ha sido delimitada por nuestro Tribunal Constitucional –el escaño corresponde al cargo y no al partido–, penalice de algún modo la conducta de quien incurre en la misma, no ya con la pérdida del escaño –porque ello no es posible de acuerdo con la referida doctrina–, pero sí situándole en una posición jurídica diferente de la que tiene el diputado que pertenece a un grupo parlamentario. Esta es la razón de ser de la figura del diputado no adscrito, que se asimila reglamentariamente, en los ámbitos en los que se reconoce, al diputado individual y que ve normativamente –y en la práctica– mermadas sus facultades de representación respecto de las que antes de la salida de su grupo político le correspondían.

Un somero examen de la regulación de esta figura en nuestros sistemas parlamentarios –dejamos al margen el estudio del Derecho comparado, donde tampoco es desconocida– pone de relieve, a bote pronto, que no existe una normatividad uniforme en, al menos, tres aspectos:

- Primeramente, no todos los sistemas jurídicos han acogido la misma solución ante la marcha de un parlamentario de su grupo, puesto que, si algunos, efectivamente, contemplan la figura específica del diputado no adscrito (es el caso, como se ha indicado, de casi todas las Asambleas autonómicas y también el del Parlamento Europeo, bajo la denominación de diputado «no inscrito»), otros, en cambio, simplemente adscriben al diputado que abandona o es expulsado de su grupo parlamentario al grupo mixto (y este es el supuesto, también ya mencionado, de las dos Cámaras de las Cortes Generales).
- En segundo lugar, aunque el caso típico es el del diputado que deviene no adscrito por abandono o expulsión de su

grupo parlamentario, en algunos sistemas el parlamentario puede adquirir la condición de no adscrito al inicio de su mandato, cuando, transcurrido el plazo fijado para incorporarse a un grupo parlamentario, el diputado en cuestión no ha ejercitado esta opción.

- En fin, puede ser, aunque no es habitual, que los reglamentos parlamentarios hagan una distinción entre la salida del diputado del grupo parlamentario de forma voluntaria (abandono) o forzosa (expulsión). Lo más usual, en los sistemas que lo contemplan, es que, al margen de cuál sea la causa, si el diputado se encuentra desvinculado de un grupo parlamentario, en origen o de forma sobrevenida, pase a considerarse no adscrito; no adscripción que puede mantenerse durante toda la legislatura o que, según los casos, puede revertirse, acogiendo de nuevo el grupo al parlamentario expulsado.

Sea como fuere, lo que sí es común a todos los sistemas es la merma de estatus que sufre el diputado que pasa a encontrarse en tal posición y que ve anudadas determinadas consecuencias jurídicas a la decisión política –propia o ajena– de salida del grupo parlamentario. A ello nos referiremos más adelante, analizando de forma pormenorizada las restricciones de las facultades que integran el *ius in officium*, al hilo del comentario de las sentencias que nos ocupan.

Regresando, pues, hecho este breve *excursus*, al análisis de las SSTC 14/2025 y 15/2025 y, comoquiera que las mismas, según se ha indicado más arriba, se formulan por el propio Tribunal como aplicación de la doctrina fijada en su anterior STC 159/2019, resulta conveniente, antes de adentrarnos en el estudio de las recientemente dictadas, referir cuál fue la doctrina constitucional dimanante de aquella primera, que resolvió un supuesto, acaecido en la Asamblea de Extremadura, similar al del Parlamento de las Islas Baleares que ahora se aborda; similar más que en cuanto a la causa –se trata de un caso de salida voluntaria, y no de expulsión, de un diputado del grupo parlamentario–, en cuanto al resultado –restricción de los derechos y atribuciones del diputado afectado–.

B) *La doctrina constitucional sentada en la STC 159/2019*

Resumimos a continuación los aspectos fundamentales de la doctrina sentada en la sentencia de referencia, que el Tribunal Constitucional formula, también en recurso de amparo, partiendo del previo recordatorio del contenido del derecho fundamental concernido, que no es otro que el de acceso a los cargos públicos (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (art. 23.1 CE), y del que, por lo que al caso atañe, subraya el propio Tribunal los siguientes aspectos:

- a) El artículo 23.2 CE, que reconoce el derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes, se extiende a la permanencia en el ejercicio del cargo público y a su desempeño de acuerdo con la ley, sin constricciones o perturbaciones ilegítimas. Esta garantía tiene especial relevancia cuando –como ahora– los solicitantes de amparo son diputados que reclaman el derecho al ejercicio en plenitud de la representación.
- b) El derecho al desempeño de cargos públicos representativos sin perturbaciones ilegítimas es uno de los denominados de configuración legal y, en consecuencia, compete a la ley –comprensiva de los reglamentos parlamentarios– ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos públicos, que pasan, en virtud de su creación legal, a quedar integrados en el estatus propio de cada cargo, pudiendo su eventual vulneración ser denunciada ante el Tribunal Constitucional.
- c) El derecho fundamental a acceder y permanecer en el ejercicio de las funciones y cargos públicos representativos no es –y esto ocurre con todos los derechos– incondicionado o absoluto, sino que, por el contrario, se trata de un derecho delimitado en su contenido tanto por su naturaleza como por su función; en este sentido, no cualquier acto que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pues solo poseen relevancia constitucional,

a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al «núcleo» de su función representativa parlamentaria, esto es, los que se relacionen estrictamente con las funciones constitucionales legislativa y de control de la acción del Gobierno.

- d) El derecho de acceso y ejercicio de cargos públicos representativos se impone también, en su contenido esencial, al legislador, es decir, al reglamento parlamentario. De ahí que pueda entenderse vulnerado el artículo 23.2 CE si los propios órganos de las Asambleas legislativas adoptan decisiones que impiden o coartan su práctica, así como que contrarían la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes.
- e) Tal circunstancia impone a los órganos parlamentarios, por un lado, una interpretación restrictiva de todas las normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos; por otro, la exigencia de que las limitaciones o restricciones que afecten al núcleo esencial del *ius in officium* se ordenen a un fin legítimo, en términos proporcionados –y este juicio de proporcionalidad es especialmente importante– a dicha válida finalidad; y, por último, la obligación de que los acuerdos parlamentarios que lleven a cabo estas eventuales limitaciones o restricciones sean motivados, motivación que resulta capital para llevar a cabo el referido juicio de proporcionalidad de la diferencia de trato.

A partir de esta configuración del *ius in officium* ex artículo 23.2 CE, extrae el Alto Tribunal las siguientes conclusiones respecto de la controvertida cuestión de la restricción de facultades de la no menos discutida figura del diputado no adscrito, sentando, de este modo y por vez primera –aunque ya en la misma línea se había pronunciado en relación con los concejales no adscritos en su STC 151/2017, de 21 de diciembre–, su doctrina al respecto; a saber:

- a) La condición de diputado no adscrito, en sí misma considerada, no es lesiva del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 CE, en la medida que su existencia responde a

un fin legítimo, como es el de la lucha contra el transfuguismo, dado que la inclusión del pluralismo político como 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 a la adscripción política de los representantes de relevancia jurídica y no solo política.

- b) En cualquier caso, las limitaciones o restricciones de los derechos y facultades del diputado no adscrito que se establezcan por las Asambleas legislativas, ya sea por vía reglamentaria, ya sea mediante acuerdos de su órgano de gobierno, no pueden operar, en contra de la garantía de igualdad, sobre los derechos integrantes del *ius in officium*, núcleo de la función representativa.
- c) La referida garantía de igualdad ha de armonizarse con la libertad de mandato, que supone la exclusión de todo sometimiento jurídico del representante, en cuanto tal, a voluntades políticas ajenas, entre ellas, las de las organizaciones o grupos políticos en los que se integre o en cuyas listas hubiera concurrido a las elecciones.
- d) El juicio de igualdad exige examinar la proporcionalidad de la diferencia de trato, en el triple sentido de considerar si la medida es idónea o adecuada para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido por ella, antes enunciado (juicio de idoneidad); si la medida idónea o adecuada es, además, necesaria, en cuanto que no existe otra medida menos lesiva para la consecución de tal fin con igual eficacia (juicio de necesidad); y si la medida idónea y necesaria resulta ponderada o equilibrada, por derivarse de su aplicación más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto).

En resumen, no es la mera previsión reglamentaria de la condición de diputado no adscrito lo que resulta lesivo del derecho funda-

mental a la participación política (art. 23.2 CE), pues tal condición es, en principio, plenamente constitucional si el régimen jurídico que se aparea a ella solo conlleva diferencias de trato que se justifican de un modo proporcionado en algún fin constitucionalmente legítimo, como lo es la lucha contra el transfuguismo, o que se relacionan con aspectos no nucleares de la función representativa del diputado; la eventual vulneración del referido derecho fundamental provendrá, en su caso, de alguna o algunas limitaciones concretas que, como consecuencia del paso del diputado a esta específica situación jurídica, se le hayan impuesto por el órgano de gobierno parlamentario, precisamente de aquellas que afecten al núcleo esencial de la función representativa y lo hagan de un modo desproporcionado.

*C) La interpretación constitucional en el caso comentado (SSTC 14/2025 y 15/2025)*

En el supuesto que analizamos, considerando el Tribunal Constitucional, según varias veces se ha apuntado, que la doctrina dimanante de la STC 159/2019, que acaba de resumirse, es enteramente aplicable al caso del Parlamento de las Islas Baleares sometido a su juicio y partiendo del respeto a la libertad de la Asamblea para establecer, interpretar y aplicar las reglas que rigen su organización y funcionamiento, siguiendo el mismo proceder en las dos sentencias, admite, primeramente, la limitación de facultades prevista en el artículo 28 del Reglamento parlamentario y dictamina ajustada a derecho la asimilación de funciones que el mismo efectúa a las que se reconocen individualmente a quienes ocupan un escaño, por entender que ello neutraliza la desigualdad en el ejercicio de la función representativa que llevaría aparejada la sobrerrepresentación del diputado no adscrito. De este modo, ratificando la validez de la regulación reglamentaria, renuncia el Tribunal Constitucional a ejercer su función típicamente kelseniana de legislador negativo o de depuración del ordenamiento jurídico.

A continuación, pasa el Alto Tribunal a enjuiciar cómo la Mesa del Parlamento balear ha ejercido las facultades otorgadas al respecto por el referido texto normativo, examinando una a una las concretas limitaciones del *ius in officium* asociadas a la condición de diputado no adscrito, plasmadas en los acuerdos que el recurrente denuncia por

considerarlos lesivos de su derecho fundamental de representación política, resolviendo respecto de cada una de las examinadas, referidas en los antecedentes de este comentario, lo que seguidamente se indica y por las razones que igualmente se señalan:

- a) Sobre la representación del diputado no adscrito en el Pleno y las comisiones. Comoquiera que se refería el recurrente en su demanda de amparo únicamente a las facultades de control al Gobierno, esto es, a la formulación de preguntas –una por período de sesiones– e interpelaciones –una al año–, sin mencionar específicamente el resto de facultades atribuidas a los diputados no adscritos en Pleno o comisión –v. gr. participación en comparecencias o fijación de posición y defensa de enmiendas en la tramitación de textos legislativos–, a examinar la lesividad de tales facultades de control se ajusta el Tribunal, validando la actuación de la Mesa del Parlamento balear al acoger los argumentos esgrimidos en las alegaciones formuladas por la defensa del órgano de gobierno de la Cámara: la restricción de la función parlamentaria de control al Gobierno tiene por objeto evitar una sobrerrepresentación de los diputados no adscritos en la vida parlamentaria, o, dicho de otro modo, preservar la igualdad en el estatus del representante político que, de no limitarse el ejercicio de las referidas facultades, podría verse vulnerada en el sentido contrario al que alega el recurrente.
- b) En relación con la presentación de proposiciones de ley y no de ley. Habida cuenta de que para el ejercicio de dichas facultades establece el Reglamento parlamentario la firma del portavoz de un grupo parlamentario o, en el caso de las primeras, alternativamente, el aval de un mínimo de firmas de diputados independientemente de su adscripción, la denegación de la posibilidad de presentarlas al recurrente, en su condición de diputado no adscrito, es consecuente con su posición jurídica, que le permite ostentar las atribuciones propias de los diputados individualmente considerados, pero no las reservadas a los grupos parlamentarios. También

aquí la diferencia de trato dispensada al diputado no adscrito es, para el Tribunal Constitucional, acorde al principio de igualdad, pues preservando sus facultades individuales se impide que, a resultas de la salida del grupo parlamentario, tenga una condición más beneficiosa que aquellos otros que se ven sujetos a la dinámica de funcionamiento de los grupos parlamentarios.

- c) Respecto de la atribución de medios materiales y económicos para el desempeño de su función. Reiterando, en lo que se refiere a las retribuciones de los parlamentarios –cualquiera que sea su denominación–, lo que el máximo intérprete de la Constitución determinó hace más de una década, esto es, que no pertenecen al núcleo de su función representativa, ciñe el Tribunal su pronunciamiento a los espacios físicos y el mobiliario facilitados al recurrente en el edificio de la Cámara en cuanto que diputado no adscrito, y, además de confirmar que no existe un soporte reglamentario que ampare el «derecho» de los diputados a un despacho propio o que prevea un determinado reparto de espacios, concluye, respecto de los medios materiales puestos por la Asamblea a disposición de los diputados, lo mismo que respecto de sus retribuciones: no pertenecen al núcleo de la función representativa.
- d) En cuanto a la votación de los presupuestos generales de la comunidad autónoma. La queja del diputado no adscrito en este punto tenía que ver más que con el ejercicio del derecho del voto –que lo pudo ejercer sin impedimento– con la agrupación de votaciones en sesión plenaria que ordenó la Presidencia, oídas la Mesa y la Junta de Portavoces, órgano en el que el diputado no adscrito no estaba presente. Habiendo actuado los órganos rectores de la Cámara conforme a lo dispuesto al respecto en el Reglamento parlamentario, no cabe afirmar que por la no participación en la consulta previa a la votación –que, según constata el Tribunal, se desarrolló sin incidentes y sin que se formulara protesta por parte de nadie durante la sesión– el recurrente viera menoscabado su *ius in officium*.

- e) En lo relativo a la facultad de enmienda de las proposiciones no de ley. Tomando en consideración que el Reglamento parlamentario reserva no solo la facultad de presentar este tipo de iniciativas, sino también la de enmendarlas, a los grupos parlamentarios, excluyendo de ello a los diputados de forma individual, la privación de tal posibilidad al diputado no adscrito no supone una injustificada diferencia de trato, sino una simple proyección de la privación genérica de la facultad de enmienda respecto de las proposiciones no de ley a los diputados individualmente considerados, por lo que no puede considerarse restrictiva del *ius in officium* ni lesiva del artículo 23.2 CE.
- f) Sobre la facultad de escoger la comisión de pertenencia y cambiarse en el curso de la legislatura a petición propia. Cuatro razones esgrime el Tribunal Constitucional para confirmar como ajustada a derecho la actuación de la Mesa del Parlamento balear que, ampliando el número de diputados de una determinada comisión, asignó a esta al diputado no adscrito, negándole la opción por una comisión de su preferencia como también la modificación de su adscripción durante la legislatura; a saber: la exigencia de representación proporcional en las estructuras de organización del trabajo parlamentario, la necesidad de mantener una cierta constancia y estabilidad en esas estructuras, la inexistencia de un «derecho» a elegir la comisión de pertenencia por parte de los diputados individuales y la posibilidad de ejercicio de la función parlamentaria del diputado no adscrito en el ámbito de una comisión legislativa, aquella a la que fue asignado. Así las cosas, no existe, para el Alto Tribunal, ni arbitrariedad ni falta de motivación ni desproporción ni discriminación que busque limitar el derecho a ejercer en condiciones de igualdad el cargo representativo.

De todo su exhaustivo análisis, concluye el Tribunal Constitucional que los acuerdos parlamentarios impugnados, que limitan las facultades del diputado no adscrito a las que se reconocen a los diputados individualmente considerados, excluyendo las reservadas

a los grupos parlamentarios, específicamente en lo que atañe a sus posibilidades de formular y enmendar iniciativas legislativas y no legislativas, así como en lo referente al control de la acción del Gobierno, no vulnerarían el derecho del recurrente que garantiza el artículo 23.2 CE y no se consideran lesivos del núcleo esencial de las funciones de representación que se le atribuyen en tal condición de diputado no adscrito. Por ello, deniega el Tribunal Constitucional el amparo solicitado.

Pero aun cuando ambas sentencias sean, en consecuencia, desestimatorias, la decisión del Tribunal no fue adoptada por acuerdo unánime de todos los miembros del órgano jurisdiccional. De ahí que las mismas se vean acompañadas de sendos votos particulares en los que el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla, discrepante de la opinión de la mayoría, no tanto por la aplicación de la doctrina de la STC 159/2019, sino, como explica en el voto que acompaña a la primera de las dos sentencias dictadas, por la pertinencia de su aplicación mecánica y acrítica, sin atender a las circunstancias del caso, deja reflejada su posición en los términos que a continuación se exponen.

*D) El voto particular del magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla*

Parte en su voto particular el magistrado de la idea de que, respondiendo la figura del diputado no adscrito a un fin constitucionalmente legítimo, como es el de poner freno al complejo fenómeno del transfuguismo político –en lo que coincide con el resto de los magistrados firmantes de las sentencias–, sin embargo, las restricciones o limitaciones impuestas a los diputados que se encuentran en tal situación jurídica pueden llegar a ser de tal calado e intensidad que desnaturalicen, en contra de la garantía de igualdad contenida en el artículo 23.2 CE –y es en este punto en el que centra su discrepancia–, los derechos integrantes del *ius in officium* del parlamentario, que son el núcleo de su función de representación.

En este sentido, entiende el magistrado que la doctrina sentada por el Alto Tribunal en su previa STC 159/2019, que ahora se reitera, incurre en excesos e incorrecciones, fundamentalmente porque, soslayando el juicio de proporcionalidad, en la tensión entre, por un lado, la garantía de igualdad y la libertad de mandato (artículo 67.2 CE) y, por otro, el reconocimiento a los partidos políticos de su papel

constitucional (art. 6 CE), se inclina por favorecer la representación a través de los partidos –de su trasunto, que son los grupos parlamentarios– frente a la representatividad democrática e individual del diputado, que es el verdadero titular de los derechos y facultades del artículo 23.2 CE y quien, por mor de la construcción de la teoría de la representación política, se encuentra vinculado con los ciudadanos que han expresado su voluntad popular.

Consecuente con lo expresado en la citada sentencia, el máximo intérprete de la Constitución ratifica en estas otras, como válido y conforme a nuestra norma suprema, lo dispuesto en el Reglamento del Parlamento balear, fundamento de los acuerdos que se recurren, que penaliza la desvinculación del diputado del nexo orgánico que es el grupo parlamentario, ya sea por abandono –supuesto este típico del transfuguismo–, ya por expulsión –supuesto ajeno a la voluntad del parlamentario–, con un «desplazamiento» que supone una intensa restricción de sus derechos y facultades. Restricción que se deriva de la presunción de que la separación del diputado es contraria, por sí sola y sin atender a las causas por las que esta se produce, a la estabilidad de la institución parlamentaria y que, en criterio del magistrado disidente de la opinión mayoritaria, convierte el juicio de proporcionalidad (que requiere que se deriven de la restricción de que se trate, en relación con las atribuciones del resto de diputados, más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto) en un juicio de razonabilidad (que se limita a la comprobación de si esa diferencia ha devenido en una discriminación constitucionalmente proscrita), mucho más laxo y menos incisivo.

Para Arnaldo, el hecho de que los grupos parlamentarios tengan, en el parlamentarismo actual, una función vertebradora consecuente con el protagonismo que a los partidos que los sustentan concede la Constitución y faciliten tanto la organización de las Cámaras, como el desarrollo de los debates, no puede tener como consecuencia el desdibujamiento del diputado individual y la drástica merma de sus posibilidades de intervención en lo que afecta a la tramitación legislativa, así como a las potestades de control. Porque es lo cierto que, aunque otra cosa sostenga la Sala, no puede tener una calificación distinta la reducción del cupo de preguntas que le

corresponden a la formulación de solo una por período de sesiones o la supresión de la posibilidad de elegir la comisión de la que quiere formar parte. Este tipo de previsiones normativas, más que evitar una eventual sobrerrepresentación del diputado no adscrito, que parece ser lo pretendido, le colocan, a juicio del firmante del voto particular, en una situación de infrarrepresentación, poco conforme con las garantías previstas en el artículo 23.2 CE.

Por ello concluye su voto particular el magistrado lamentando la decisión de la Sala Segunda del Tribunal de no elevar el asunto al Pleno, tal y como solicitaba el recurrente, lo que hubiera brindado la ocasión a aquel de modificar o, al menos, matizar la doctrina sentada en la tan citada STC 159/2019, a través de un examen minucioso, atemperado por el juicio de proporcionalidad, de la legitimidad constitucional de las referidas medidas limitativas de las facultades que integran el núcleo esencial de las comprendidas, como *ius in officium* del diputado, en el artículo 23.2 CE.

### III. CONCLUSIONES

Las SSTC 14/2025 y 15/2025, ambas de 27 de enero de 2025, dictadas, como tantas otras previas, a través del cauce procesal del recurso de amparo parlamentario del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, han dado ocasión al Alto Tribunal de pronunciarse, por segunda vez, sobre el tema de las facultades del diputado no adscrito.

El interés de las sentencias que se han comentado, desestimatorias del amparo solicitado, no radica tanto en la novedad del tema –dado que las sentencias se presentan por el propio Tribunal como aplicación de la doctrina ya sentada en su anterior STC 159/2019, a la que precedió alguna otra de parecido tenor que se dictó en relación con la figura paralela en el ámbito local del concejal no adscrito–, sino en que, a través de las mismas, el máximo intérprete de la Constitución viene a validar dicha doctrina; una doctrina que asimila definitivamente el diputado no adscrito al diputado individualmente considerado, justificando tal asimilación por la pérdida de representatividad de quien abandona o es expulsado de su grupo parlamentario, lo que conlleva determinadas limitaciones sobre su estatuto de diputado, que pasa a verse mermado respecto de las facultades que le pudieran

corresponder como diputado integrado en un grupo parlamentario, sin que ello, a juicio del Tribunal, afecte al contenido esencial de su *ius in officium*.

Son diversas las cuestiones jurídicas que nos suscitan las referidas sentencias tras su análisis, cuestiones que podrían dar lugar, desde un punto de vista teórico, a un intenso debate doctrinal; por citar solo algunas, el difícil encaje de la figura del diputado no adscrito en la teoría de la representación política, la instrumentalización de los órganos legislativos por los partidos en detrimento de su dimensión institucional como órganos del Estado o la relación entre el mandato imperativo y la disciplina de partido; todas ellas cuestiones de interés que queremos dejar apuntadas, no obstante no ser procedente desarrollarlas en este momento.

Pero la duda más seria que nos surge en torno a las sentencias de referencia y al razonamiento del órgano jurisdiccional es hasta qué punto la diferencia de trato dispensada a los diputados no adscritos, justificada por el Tribunal Constitucional, es realmente acorde con el test de igualdad. Pues aunque las sentencias que comentamos así lo ratifiquen, partiendo de la convicción de que, preservadas al diputado no adscrito sus facultades individuales, se respeta el contenido esencial de su *ius in officium*, comoquiera que ningún diputado, salvo el que se encuentre en esa posición jurídica, actúa individualmente, esto es, al margen de un grupo parlamentario, sino a través del mismo –y no nos olvidemos de la existencia del grupo mixto, que agrupa a aquellos de varias afiliaciones políticas que, por número, no llegan a alcanzar un grupo parlamentario propio, y cuya razón de ser es, precisamente, facilitar el funcionamiento de la Cámara a través de estas estructuras organizativas–, todos ellos ven, precisamente por integrarse en los grupos parlamentarios, «racionalizado» el ejercicio real de su función representativa, que queda sujeta necesariamente a la dinámica de los mismos. De este modo, dentro de un Parlamento «grupocrático», se sitúa al diputado no adscrito en una situación de aislamiento –de desplazamiento habla el voto particular– y, en definitiva, de diferencia, que no resiste la comparación en términos de igualdad con la del diputado que forma parte de un grupo parlamentario.

Por otro lado, también el razonamiento constitucional es cuestionable, a nuestro juicio, cuando motiva la restricción de facul-

tades que sufre el diputado no adscrito en el argumento de evitar la sobrerrepresentación, esto es, una indebida situación de preeminencia del no adscrito sobre los diputados que sí están adscritos a un grupo parlamentario. Pero si de prevenir la sobrerrepresentación se trata, cabría preguntarse, desde una perspectiva más amplia y no solo circunscrita al diputado no adscrito, cuánto de sobrerrepresentados están los diputados integrados en los grupos parlamentarios minoritarios, esto es, aquellos con escaso número de miembros –número que puede incluso verse reducido a lo largo de la legislatura a una cifra inferior a la normativamente establecida para constituirlos–, a veces, tan escaso, que estos grupos llegan a ser menos numerosos que el tradicional «último» grupo parlamentario, el mixto. Se da la circunstancia de que los diputados que se integran en estos grupos parlamentarios minoritarios sí tienen, efectivamente, una sobrerrepresentación –también la tiene el propio grupo parlamentario– si se les pone en parangón con los diputados de los grupos parlamentarios mayoritarios. Para aquellos se multiplica el número de intervenciones en sesiones plenarias o de comisión a lo largo de cada período de sesiones, de posibilidades de formular iniciativas legislativas o no legislativas o enmiendas a las mismas y de opciones de formar parte de diversas comisiones. Es decir, que el principio de proporcionalidad, puesto en relación con el principio de igualdad, queda también muy dañado desde una óptica global que tiene en cuenta no solo si los diputados están o no adscritos a un grupo parlamentario, sino el tamaño de estos. Cuando, por evitar la sobrerrepresentación, se limitan las facultades del diputado no adscrito, cabe preguntarse por qué no hacer lo mismo con los diputados de los grupos parlamentarios con pocos miembros, que, en razón del trato igualitario a todos los grupos, ven acrecentada su representación y asumen un plus de participación que a otros se les impide.

Otro aspecto sobre el que podría reflexionarse a colación de la doctrina que dimana de las sentencias comentadas es si, tal y como sugiere el voto particular del magistrado Arnaldo Alcubilla, ha o no de tenerse en cuenta la causa por la que el diputado no adscrito ha devenido tal, esto es, si el abandono del grupo parlamentario ha sido o no voluntario. Y ello porque solo en el primer caso se puede hablar de diputado tráfuga. Si el fin que legitima el recorte de

facultades del diputado no adscrito es, precisamente, la lucha contra el transfuguismo, en la medida en que el diputado saliente del grupo no lo fuera, la cadena de consecuencias jurídicas que se anudan a su marcha podría ser distinta. Falla, pues, en este punto, el requisito de la finalidad legítima, como ponía de relieve en su voto particular el magistrado disidente de la mayoría, al referirse a la aplicación acrítica y en todo caso de la referida doctrina constitucional.

En fin, estas mencionadas son solo algunas de las cuestiones que, en un somero examen, se nos presentan como controvertidas en las SSTC 14/2025 y 15/2025, lo que no es sino es una demostración de que, en definitiva, este de los diputados no adscritos es un tema que, reiterando palabras del precitado magistrado, merece una reflexión que permita matizaciones para determinar, aplicando el juicio de proporcionalidad –y no de razonabilidad–, hasta qué punto la restricción de facultades que sufre el diputado no adscrito –que, más que obedecer a una decisión estructural sobre el modelo organizativo de los órganos representativos, parece constituir una medida sancionatoria– afecta a su *ius in officium*, un tema que, sin embargo, el Tribunal Constitucional, denegando que ello se produzca en los términos expuestos y rehusando elevar al Pleno el recurso del que ha conocido la Sala Segunda, parece haber querido dejar resuelto, de una vez por todas, en las sentencias que en líneas precedentes se han analizado.