

PATOLOGÍA DEL TRANSFUGUISMO POLÍTICO: GRANDES MALES, PERO ¿BUENOS REMEDIOS?

(A propósito de la regulación del estatuto de los diputados «no adscritos» contenida en la reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, de 29 de marzo de 1999)

JOSÉ IGNACIO NAVARRO MÉNDEZ (*)

SUMARIO: 1. PLANTEAMIENTO.—2. LA REFORMA DEL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA DE EXTREMADURA: EL *STATUS* DE LOS DIPUTADOS «NO ADSCRITOS». 2.1. El Acuerdo sobre transfuguismo en el ámbito local como 'motor' de la reforma extremeña. 2.2. El *status* de los diputados «no adscritos» de la Asamblea de Extremadura: contenido de la reforma y vicisitudes en su tramitación parlamentaria. 2.3. El *status* de los diputados «no adscritos» de otras Cámaras regionales. 2.4. Representación política, transfuguismo político y jurisprudencia constitucional. 2.5. Valoración crítica de la regulación extremeña. 2.5.1º. *El supuesto de expulsión no debe servir de base para la configuración de un menor 'status' del representante, aunque el abandono voluntario quizás admita un enfoque distinto.* 2.5.2º. *Los problemas que puede plantear 'ad futuro' el apartado d) del art. 23.4º RAEx.* 2.5.3º. *Otras cuestiones conflictivas.*—3. CONCLUSIONES FINALES.

(*) Universidad de Extremadura.

1. PLANTEAMIENTO

La reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura (en adelante, RAEx), de 29 de marzo de 1999 (1) plantea, entre otras cuestiones, una nueva regulación en lo que atañe a la configuración de un *status* diferenciado para aquellos diputados regionales que hayan abandonado voluntariamente el grupo parlamentario de origen o que hayan sido expulsados de éste. Fundamentalmente, la consecuencia que la reforma anuda a esas dos eventualidades consiste en que el representante no podrá pasar a formar parte de ningún otro grupo parlamentario de la Cámara regional, de forma que, bajo la etiqueta de «diputado no adscrito» podrá desarrollar exclusivamente los derechos que el Reglamento Parlamentario otorga a los diputados individuales, pero quedando excluída la posibilidad de ejercitar aquellas otras facultades que derivan de la pertenencia a un grupo parlamentario. Al tiempo, se prevé que dejará de formar parte de determinados órganos parlamentarios.

Una primera lectura del texto de la reforma del RAEx dejara claro que el objetivo pretendido con la misma ha sido reaccionar frente a lo que en los últimos años ha sido apuntado como uno de los grandes males del sistema parlamentario y de la propia democracia: la existencia de representantes que dejan de pertenecer al grupo parlamentario correspondiente al partido político en cuyas listas se presentaron ante el electorado para formar parte de otro grupo de la Cámara.

(1) *B.O.A.E.* n.º 224, de 19 de abril y *D.O.E.* n.º 59, de 22 de mayo.

Esta situación, que da lugar a un fenómeno calificado como transfuguismo o nomadismo político, es analizada socialmente con desagrado, considerándose como un acontecimiento reprochable para aquél que lo protagonice, pues —se dice— supone un claro fraude al electorado al alterar el juego de mayorías y minorías que surgió de las urnas y, lo que es peor, al ir frecuentemente acompañado de procesos colaterales de desestabilización del sistema político en el ámbito correspondiente (local, autonómico o central) (2). Y ello porque detrás de la decisión del tránsfuga no siempre se encuentra el deseo de garantizar su independencia respecto del grupo político que abandona para no traicionar sus convicciones y el compromiso que adquirió respecto de sus votantes, sino que —por desgracia— detrás de su decisión pueden esconderse intenciones menos plausibles como apoyar una moción de censura contra el grupo político al cual pertenecía con anterioridad, a cambio, normalmente, de determinadas retribuciones dinerarias o en especie, propiciando de esta forma fenómenos de corrupción política. Y si ni siquiera a veces el tránsfuga es entendido por la sociedad cuando su móvil de actuación sea el primero de los citados, menos aún cuando lo sea el segundo, esto es, cuando tras su decisión se vislumbra un deseo de mejorar sus expectativas individuales, de medrar políticamente. Es entonces cuando sí se puede decir que el fenómeno del transfuguismo constituye una situación patológica de la democracia y del sistema parlamentario frente al cual se debe reaccionar con firmeza, aunque dentro de las posibilidades que brinda el sistema.

Dejando a un lado el medio social, desde un ámbito puramente científico tampoco faltan voces cualificadas que propugnan la necesidad de adoptar mecanismos jurídicos para hacer frente a esta situación, tomando como punto de partida en la mayoría de los casos —y, sobre todo, como causa justificativa de las medidas de reacción que se defienden— una interpretación «realista» del modelo de representación política en los modernos «Estados

(2) J. DE ESTEBAN ha resumido los perjuicios que el fenómeno del transfuguismo provoca a la vida política, señalando los siguientes: falseamiento de la representación política, debilitamiento del sistema de partidos, perjuicio a la gobernabilidad de una instancia política, favorecimiento de la corrupción y deterioro de la cultura política democrática. Cfr. «El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 70, 1990, págs. 13 y sigs. Una valoración distinta del fenómeno se encuentra en J. GARCÍA ROCA, *Los cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi editorial, Pamplona, 1999, pág. 77, para quien el transfuguismo constituye una situación tolerable si no se quiere lesionar la esencia de la democracia representativa.

de partidos», en los que estas modalidades asociativas, cualificadas en cuanto a la funcionalidad que asumen dentro de las democracias actuales, vendrían a reclamar un protagonismo cada vez mayor en el proceso de canalización de la voluntad popular hacia los órganos estatales de toma de decisiones y en la expresión del pluralismo ideológico de la sociedad. Extrapolado al estricto ámbito parlamentario, esta posición se traduciría en la necesidad de configurar mecanismos jurídicos para otorgar a los grupos parlamentarios —en cuanto prolongación de los partidos políticos en los órganos representativos del conjunto de la sociedad— un mayor papel en la articulación del trabajo de las Cámaras representativas en detrimento de los parlamentarios individuales, que deberían quedar relegados a un segundo plano, subordinado a la lógica del juego parlamentario-partidista. Todo ello desde el entendimiento de que sólo así se producirá la necesaria adecuación entre la realidad *material* —que demuestra la intermediación de los partidos/grupos parlamentarios en la relación de representación y su indudable protagonismo en dicho proceso—, y la realidad *formal*, construida partiendo de un modelo de representación clásico de corte demoliberal que, hoy por hoy, parecería negarles esa destacada posición.

Desde esta nueva óptica, se analiza con ánimo crítico la prohibición del mandato imperativo consagrado en el art. 67.2 CE, que pasa a ser considerada como un fósil constitucional o como una ficción de imposible verificación práctica, y se propugna —en aras de su necesaria acomodación a los nuevos tiempos— su sustitución por un «mandato de partido» o un «mandato ideológico» (3). Al tiempo, se recuerda que el art. 6 CE plantea una posición destacada de los partidos políticos en el ejercicio de ciertas funciones imprescindibles para el correcto funcionamiento del Estado democrático, especialmente en la misión de proporcionar a los ciudadanos la oferta electoral mediante la elaboración y presentación de listas de candidatos, predominantemente cerradas y bloqueadas.

Ahora bien, ese pretendido «encumbramiento» de los partidos políticos —considerados por algunos como los verdaderos *soberanos* actuales— choca con ciertas dificultades, especialmente por la configuración que la idea de la representación política presenta en la Norma Fundamental española y, al tiempo, por la interpretación que el Tribunal Constitucional de nuestro país ha ido perfilando en su jurisprudencia acerca de la posición que

(3) J. DE ESTEBAN, *cit.*, págs. 25 y sigs.

los partidos políticos ocupan en el modelo representativo, así como sobre el papel que el representante electo debe desempeñar en la relación que le une tanto con el electorado como con la organización política en cuyas listas obtuvo escaño. Por poner un simple ejemplo que indica el conflicto al que está haciendo referencia bastaría con recordar, por una lado, la existencia de una expresa prohibición constitucional del mandato imperativo en el art. 67.2, entendida como una garantía hoy dirigida a asegurar un cierto margen de maniobra del representante frente al grupo político en el que se inserta, y, por otro lado, el art. 6, que plantea una posición destacada de los partidos políticos en el ejercicio de ciertas funciones imprescindibles para el correcto funcionamiento del Estado democrático.

La reforma del RAEx plantea una ocasión única para reflexionar sobre estas cuestiones y, sobre todo, para comprobar la oportunidad —y, lo que es más importante, la corrección— de las medidas adoptadas, desde la óptica del respeto al contenido esencial del derecho consagrado en el art. 23.2 CE que, recordémoslo, no sólo implica un derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, sino también el derecho a la permanencia y al ejercicio de las funciones inherentes al cargo sin intromisiones ilegítimas o sin interferencias indeseables. El objetivo básico consiste, por tanto, en averiguar cuál es la funcionalidad de la nueva figura regulada (el diputado «no adscrito»), que constituye una novedad en el ámbito parlamentario extremeño y sobre todo, su nivel de adecuación, en la regulación actual, al modelo de representación política consagrado en nuestro país.

2. LA REFORMA DEL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA DE EXTREMADURA: EL STATUS DE LOS DIPUTADOS «NO ADSCRITOS»

2.1. *El Acuerdo sobre transfuguismo en el ámbito local como «motor» de la reforma extremeña*

La reforma del RAEx de 1999 —que tiene su origen en una proposición de ley presentada conjuntamente en la Cámara extremeña por los grupos parlamentarios socialista y popular, esto es, los dos mayoritarios— se enmarca dentro de la misma filosofía que auspició la firma del acuerdo nacional que en 1998 suscribieron diversas fuerzas políticas con el objeto de evitar —o cuanto menos, dificultar— el fenómeno del nomadismo político (4).

(4) Nos referimos al *Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las Corporaciones Locales*, suscrito el día 7 de julio de 1998. Puede con-

Sin ánimos de entrar al análisis detallado del contenido completo de su texto, que desborda el objetivo último de estas líneas, sí parece conveniente siquiera mencionar cuáles son sus fundamentos principales, pues van a constituir el punto de referencia de la modificación de la norma parlamentaria extremeña ya que, pese a que al ámbito de aplicación de las estipulaciones del Acuerdo abarcaba exclusivamente el local, lo cierto es que implícitamente desde su firma se estaba dando pie a la posibilidad de extenderlo a un ámbito territorial de aplicación superior (5).

Tal y como se apunta en la exposición de motivos del citado Acuerdo, éste nace con un doble objetivo: por un lado, adoptar por aquellas organizaciones políticas firmantes del mismo (6) —y por las que en un futuro se vayan adhiriendo (7)— unas reglas de conducta por las cuales renuncian expresamente a beneficiarse de aquellas iniciativas que provengan de tránsfugas: por ejemplo, rechazando y no admitiendo en un grupo político a un concejal que mantenga el cargo conseguido gracias a su partido original, o comprometiéndose a no utilizar a tránsfugas para alterar las mayorías de gobierno.

Por otro lado, se establece el compromiso de estudiar y propiciar «*medidas de carácter normativo* que tiendan a potenciar la función de los grupos políticos, anulando los beneficios de quienes alteren la representación

sultarse el texto completo de dicho Acuerdo en *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 4, 1998, págs. 269 y sigs.

(5) Esa posibilidad estaba anunciada en el propio texto del Acuerdo, al señalarse que «...teniendo en cuenta las competencias que en materia de Régimen Local tienen reconocidas las diversas Comunidades Autónomas y que diversos partidos políticos firmantes se presentan únicamente en el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, ha parecido conveniente prever la posibilidad de desarrollar este Acuerdo con medidas coherentes con el contenido del mismo en sus respectivos ámbitos territoriales». Cfr., *Cuadernos de Derecho Público, cit.*, pág. 267.

(6) Las fuerzas políticas firmantes del Acuerdo fueron: Partido Popular, Partido Socialista Obrero Español, Izquierda Unida, Convergència Democràtica de Catalunya, 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 Partido Aragonés.

(7) El punto 11º dispone que «Se podrán adherir a este Acuerdo, comprometiéndose al cumplimiento de su aplicación, aquellas formaciones políticas que así lo suscriban tras la celebración de las próximas elecciones locales». Cfr., *Cuadernos de Derecho Público, cit.*, pág. 272.

política de manera poco ética». Estas últimas presentan un indudable interés, y entre ellas se encuentra el compromiso de adoptar las modificaciones normativas necesarias para aislar a los tránsfugas, procediéndose a las reformas pertinentes de los Reglamentos de las Corporaciones Locales, y estableciéndose expresamente que esas reformas preveerán que aquellos concejales que abandonen el grupo político con el que concurrieron a las elecciones no podrán pasar a formar parte del Grupo Mixto, quedando relegados a la figura del concejal «no inscrito» o «independiente». Sin embargo sí se prevé la posibilidad de que pueda llegar a constituirse un grupo municipal de concejales de esta categoría, circunstancia ésta que, como luego se verá, no ha llegado a incorporarse al contenido de la reforma del RAEx, y ello pese a que no faltó alguna enmienda que a lo largo de su tramitación pretendió admitir esa posibilidad. Ahora bien, también se destaca en el Acuerdo sobre transfuguismo que, pese a todo, los «no inscritos» actuarán de forma aislada en la Corporación Municipal, pues se prevé que no «puedan percibir o beneficiarse de los recursos económicos y materiales puestos a disposición de los grupos políticos de la corporación».

Como puede comprobarse, dentro de esta previsión por la cual se crea el *status* de representantes municipales «no inscritos» se encontraría, *mutatis mutandi*, el germen de la iniciativa que un año después de la firma de este Acuerdo ha dado lugar a la reforma del Reglamento extremeño, ya que las medidas adoptadas coinciden en lo sustancial con las apuntadas (8).

(8) Otras medidas de carácter normativo que se anuncian en el citado Acuerdo son: 1) «estudiar y, en su caso presentar» una iniciativa legislativa para reformar la LOREG de forma que se regule el supuesto de a quién corresponde el escaño en el caso en que un representante electo abandone voluntariamente el partido político al que pertenecía; 2) expulsión, mediante la correspondiente aplicación estatutaria, de los concejales tránsfugas, con el compromiso adquirido de, en el plazo de seis meses a partir de la firma del acuerdo, proceder a la reforma de aquellos estatutos partidistas que no prevean expresamente esa respuesta sancionadora para dicha situación; 3) «estudiar y, en su caso, presentar» una iniciativa de reforma de la LOREG para evitar los efectos que pueda provocar el fenómeno del transfuguismo en lo que a la presentación de mociones de censura se refiere, imposibilitando su presentación antes de haber transcurrido un año desde la toma de posesión de la presidencia de la corporación municipal o durante el último año del mandato, esto es, posibilitándolas exclusivamente en los años 2º y 3º de la legislatura, e impidiendo que los concejales que abandonen su grupo originario puedan suscribir una moción de censura, salvo cuando hayan permanecido en otro grupo político durante al menos un año. Cfr., *Cuadernos de Derecho Público*, cit., págs. 270-271.

2.2. *El status de los diputados «no adscritos» de la Asamblea de Extremadura: contenido de la reforma y vicisitudes en su tramitación parlamentaria*

Como ya ha sido apuntado, uno de los objetivos básicos de la reforma del REx de marzo de 1999, en lo que ahora interesa, ha sido hacer frente al fenómeno del transfuguismo político, considerado explícitamente como una situación indeseable dentro de la dinámica de funcionamiento parlamentario. Así, y pese a que no se recoja expresamente en la exposición de motivos de la reforma, esta visión negativa del fenómeno sí está bien presente a lo largo de toda su tramitación en sede parlamentaria regional y condicional, por tanto, el conjunto de medidas que se incorporan al Reglamento Parlamentario, al tiempo que se hace una referencia expresa al Acuerdo sobre transfuguismo de 1998 (9).

El artículo de referencia que interesa ser analizado partiendo de lo que constituye el objetivo de estas páginas es el 23, cuyo apartado 1º dispone que *«Los diputados dejarán de pertenecer al Grupo Parlamentario al que estuvieran adscritos por voluntad propia expresada ante la Mesa, o por expulsión del Grupo Parlamentario al que pertenecían notificada expresamente por el Portavoz de dicho Grupo a la Mesa, excepción hecha del Grupo Mixto»*. El apartado 2º del mismo precepto establece que *«El diputado que por alguna de estas causas expresadas dejara de pertenecer al Grupo Parlamentario al que estuviera adscrito, pasará a tener en todo caso la condición de Diputado no adscrito, no pudiendo ser incorporado a ningún otro Grupo Parlamentario durante la legislatura»*. Por tanto, en los dos primeros apartados del art. 23 RAEx se configuran los supuestos de hecho que dan lugar a la adquisición del *status* de «no adscrito» por parte de un diputado regional.

Por su parte, el apartado 4º del mismo art. 23 determina cuáles son los efectos que provoca dicha situación, estableciéndose los siguientes:

(9) En el debate plenario del Dictámen elaborado por la Comisión de Reglamento sobre la Proposición de Reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, (D.S.A.E. n.º 99, de 28 de marzo de 1999, págs. 6000-6001) se hacía referencia por parte de un diputado socialista a que *«...otro de los motivos [aparte de adecuar el texto del Reglamento de la Cámara a la previa reforma del Estatuto de Autonomía] es, como consecuencia de un código de conducta política suscrito por todos los partidos políticos de ámbito nacional, combatir política y reglamentariamente con las normas el fenómeno del transfuguismo político. Es decir, lo que se pretende es corregir los efectos perversos que tienen para el sistema democrático y sobre todo para la estabilidad y el Gobierno los fenómenos patológicos en el sistema de nomadismo, transfuguismo político»*.

- pérdida de los puestos que el diputado ocupaba en las Comisiones y en la Diputación Permanente de la Cámara, para las que fue designado por el grupo parlamentario.
- remoción automática de los cargos electivos que tuviera en los órganos de la Cámara.
- percepción de aquellas retribuciones que, exclusivamente, dispone el art. 8 del RAEx (es decir, aquéllas que se conceden a los diputados regionales individualmente considerados, tales como dietas, ayudas e indemnizaciones por gastos, cotizaciones a la Seguridad Social y a las Mutualidades, etc.).
- finalmente se dispone que *«La Mesa, oída la Junta de Portavoces, decidirá el procedimiento para las intervenciones en el Pleno y las Comisiones de los Diputados no adscritos, así como su pertenencia a las Comisiones de la Cámara, respetando en todo caso lo previsto en el art. 6.2 del presente Reglamento (10). De igual manera se regulará el derecho a ejercer las facultades y desempeñar las funciones que el Reglamento atribuye a los diputados individualmente»*.

A la vista de la reforma operada, y en espera de que la Mesa de la Cámara desarrolle y concrete las previsiones del apartado 4º del art. 23, lo cierto es que la determinación al detalle de todos y cada uno de los derechos que corresponde ejercitar a los diputados regionales «no adscritos» y, sobre todo, de las fórmulas para su ejercicio, es imposible de llevar a cabo en la actualidad, pues, aunque el párrafo final de este apartado parece apuntar a que, en todo caso, se mantienen *todos* los derechos que el Reglamento atribuye a los diputados individualmente (pertenencia a, al menos, una Comisión parlamentaria; asistencia a las sesiones del Pleno y de las Comisiones de las que forme parte; recabación de información a las Administraciones Públicas; derechos de contenido económico de carácter individual; derecho de iniciativa legislativa; capacidad de uso de mecanismos de control del ejecutivo regional mediante presentación de preguntas e interpelaciones; posibilidad de presentación de proposiciones no de ley, etc.), no es menos cierto que la actual regulación plantea una serie de interrogantes futuras que sólo podrán ser despejadas y enjuiciadas a la vista de esa norma de la Mesa

(10) Se refiere al derecho de todo diputado regional a pertenecer, al menos, a una Comisión.

de la Cámara, aún inédita. Ello no obstante, el ejercicio futuro de esta remisión normativa no puede llevarse a cabo de forma absolutamente libre, ya que se ve envuelto en una serie de restricciones tanto formales como materiales expresados por la jurisprudencia constitucional que deberán ser tenidos en cuenta, y cuyo análisis se lleva a cabo más adelante (11).

Ahora bien, con independencia de cuál sea el desarrollo que se lleve a cabo en relación con el ejercicio de los derechos individuales parlamentarios por los diputados «no adscritos», lo que es seguro es que su paso a esa condición determinará la pérdida de un conjunto importante de atribuciones y facultades cuyo ejercicio y disfrute se reservan a los grupos parlamentarios de la Asamblea: pérdida de acceso a las subvenciones económicas que la Cámara distribuye a favor de los grupos; carencia de representación en órganos tan importantes de la Asamblea como son la Junta de Portavoces o la Diputación Permanente; incapacidad de intervención en los debates que se generan con ocasión de acontecimientos parlamentarios trascendentales, tales como aquéllos que se refieren a la investidura del Presidente de la Junta de Extremadura, o aquéllos otros que se producen con ocasión de la presentación de una moción de censura o una cuestión de confianza; incapacidad de presentación de candidatos para la designación de los senadores autonómicos; incapacidad de intervención en los debates posteriores a la presentación de comunicaciones por la Junta de Extremadura, y sin posibilidad de presentar posteriores propuestas de resolución, etc.

Por ello, la determinación de la corrección constitucional de la regulación contenida en el actual RAEx respecto al *status* que confiere a los diputados «no adscritos», no resulta en absoluto baladí, habida cuenta de las importantes limitaciones funcionales que dicha situación comporta.

Este es el resultado final de la reforma del RAEx en los aspectos que aquí se estudian. Sin embargo también reviste interés reflejar —siquiere brevemente— cuál fue la propuesta inicialmente presentada y las principales vicisitudes que ésta fue sufriendo a lo largo de su tramitación en el seno de la Cámara Regional extremeña, pues el contenido de algunas de las enmiendas planteadas revestía algún interés y demostraba que no existió un consenso total entre los grupos proponentes y los restantes de la Asamblea acerca de qué contenido final debía darse al estatuto de los diputados «no

(11) *Vid. infra*, epígrafe 2.5.2º.

adseritos». Además, el texto de la Proposición que sirvió de origen a la reforma presentaba ciertas divergencias respecto al que definitivamente ha resultado aprobado, planteando ciertas dudas interpretativas que, cuanto menos, merecen ser destacadas.

1º) *La Proposición de Ley presentada por los Grupos Socialista y Popular de la Cámara extremeña* (12).

Los aspectos a resaltar respecto de la Proposición inicial son varios. Por un lado, se configuraba el estatuto del diputado «no adscrito» para aquéllos que «causaran baja» de su grupo parlamentario, pero sin distinguir dos supuestos distintos (abandono y expulsión) como sí hace el texto definitivamente aprobado (art. 23.1º). Por otro lado, tampoco se preveía en el texto originario de la Proposición ciertos elementos de seguridad jurídica recomendables para acreditar fehacientemente que el supuesto de hecho (la baja del diputado del grupo parlamentario originario) se hubiese verificado. Así, no se requería una comunicación a la Mesa de la Cámara por la que se anunciase que la baja se hubiera consumado, mientras que el texto definitivo exige, en cambio, que si la baja se produce por voluntad propia, ésta *se exprese ante la Mesa de la Cámara*, y en caso de expulsión del grupo parlamentario, que ésta *la notifique expresamente a la Mesa* el portavoz del grupo.

Esta exigencia de comunicación tiene su importancia, sobre todo a la hora de cuestionarse una situación que puede llegar a producirse en la práctica y que ha dado lugar a la emisión de algún pronunciamiento interesante del Tribunal Constitucional al respecto. En concreto, la jurisprudencia constitucional a la que se está haciendo referencia aborda un supuesto de hecho que, si bien no coincide plenamente con el que ahora se analiza (el desestimiento por parte de aquel diputado regional que, una vez haya manifestado su deseo de causar baja de su grupo originario para pasar a adoptar la condición de «no adscrito», por las razones que fueren, cambia su parecer inicial y pretende desistir del abandono anunciado y seguir formando parte del grupo parlamentario con el que concurrió a las elecciones) sí marca una línea interpretativa que, *mutatis mutandi*, podría ser aplicada aquí. Las dudas que plantea la regulación extremeña en este supuesto consisten en determinar si cabría admitir aquel desestimiento o, por el contrario, entender que el abandono (y, consecuentemente, la adquisición del *status* de «no ad-

(12) *B.O.A.E.* n.º 190, de 19 de agosto de 1998, págs. 142 y sigs.

crito») se produce de forma automática y, por tanto, no cabe la revocación de la voluntad inicialmente manifestada.

La primera de las sentencias que debe ser traída a colación aquí es la STC 81/1994, de 14 de marzo (13), en la que se cuestiona la eficacia del desestimiento del acto de renuncia de un diputado regional de la Asamblea Regional de Cantabria a su cargo representativo. En aquella ocasión, el Tribunal Constitucional estimó que la solución a la cuestión viene marcada por el análisis de lo que determine la correspondiente normativa de desarrollo del art. 23 CE para cada caso, al ser un derecho de configuración legal. Y en esta ocasión esa norma no era otra que el Reglamento Parlamentario de la Asamblea cántabra, de cuyo análisis el Alto Intérprete estima que el acto de renuncia aparece configurado de forma que se pone el acento en el acto mismo de su presentación por escrito ante la Mesa de la Cámara, sin exigirse respuesta alguna por parte de ésta, por lo cual, concluye, «la renuncia funciona, pues, con pleno automatismo, si es clara, precisa y terminante, incondicionada. En definitiva, se configura como lo que es, una declaración de voluntad por la cual el titular de un derecho subjetivo hace dejación del mismo y lo abandona...El efecto de tal declaración, la pérdida del cargo, se produce por la sola circunstancia de su exteriorización por escrito y su entrega, únicos requisitos exigidos legalmente. Lo dicho significa lisa y llanamente que, una vez perfeccionada así, la renuncia es irrevocable» (FJ 2º).

Por el contrario, la STC 214/1998, de 11 de noviembre (14), fundamentándose en la existencia de un supuesto de hecho distinto, admite la revocabilidad de la renuncia de un concejal a su cargo y niega que ésta se produzca automáticamente con el simple acto de su presentación, sobre la base de que la correspondiente norma legal aplicable al caso (el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales) estipula que la renuncia «deberá *hacerse efectiva* por escrito ante el Pleno de la Corporación», estimando el Tribunal Constitucional que «...hasta ese momento puede hablarse, si se quiere, de una renuncia en curso o en tramitación, pero la efectividad de la misma, esto es, su eficacia jurídica, se concreta por la normativa vigente en el momento preciso en que la misma llega al Pleno de la Corporación» (FJ 4º), de manera que, siempre que se produzca antes de ese momento, el acto de desestimiento sería posible.

(13) B.O.E. de 14 de abril de 1994.

(14) B.O.E. de 17 de diciembre de 1998.

Pues bien, la pregunta que cabe hacerse a continuación es la de qué solución de las dos apuntadas por el Tribunal Constitucional para supuestos de renuncia a los cargos públicos representativos cabría entender aplicable a la situación que determina el RAEx. A nuestro juicio, la solución pasa por la lectura atenta de lo que determina la norma extremeña. En ella se pone el acento en la necesidad de que el diputado que abandone su grupo originario *lo exprese ante la Mesa*, sin que se exija que ello se haga en forma determinada, por lo cual cabría entender admisible una comunicación por escrito (supuesto más conveniente por cuestiones de seguridad jurídica) pero también verbalmente, siendo lo importante, a estos efectos, que la decisión llegue a conocimiento de la Mesa. Además, debe ser el propio diputado, y no otra persona distinta (por ejemplo, el portavoz del grupo de origen), el que manifiesta personalmente su decisión de marcharse del grupo parlamentario. Cumplidos esos dos requisitos formales, y siempre que la decisión de abandono sea manifestada de forma clara, terminante e incondicional, se debería entender perfeccionado el acto unilateral de voluntad en que consiste la decisión de abandono y, por tanto, no cabría el desestimiento. Pero, al mismo tiempo, si falta alguno de estos requisitos la decisión no habría sido manifestada en la forma que marca el Reglamento extremeño y, por tanto, lo lógico es mantener la posibilidad de desestimiento de la decisión de abandono del grupo. Piénsese en el supuesto hipotético de aquel diputado que, tras manifestar ante su grupo su deseo de abandonarlo, después de meditarlo con mayor detenimiento o tras haber sido inducido a ello por sus compañeros, decide reconsiderar su posición inicial. En este caso, y puesto que su decisión aún no se habría *expresado ante la Mesa de la Cámara*, a nuestro entender la solución correcta sería, a la luz de la jurisprudencia constitucional citada, permitirle mantener su adscripción al grupo correspondiente y, por tanto, su paso a la condición de diputado «no adscrito» entrañaría una vulneración del derecho fundamental a la participación política del art. 23 CE, quedando abierta la puerta del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

En segundo lugar, el art. 23.3º del RAEx, según la redacción dada por la Proposición de reforma, disponía que los diputados que durante la legislatura adquiriesen la condición de «no adscritos» no podrían formar grupo parlamentario propio aunque su número fuese más de cinco, suficiente para, en circunstancias normales, constituirlo al amparo del art. 19.1 RAEx. Nótese que, en principio —y siempre atendiendo al tenor literal del texto de la Proposición presentada— no estaba claro si su paso al Grupo Mixto de la Cámara quedaba vetado, aunque ésta fuese la hipótesis más lógica en una

interpretación teleológica. Precisamente, la reforma finalmente aprobada prohíbe expresamente que los «no adscritos» pasen a formar parte de *ningún otro grupo parlamentario* de la Cámara regional, excluido, por tanto, el Grupo Mixto.

Por otro lado, el texto definitivamente aprobado, a diferencia del de la Proposición, no contiene una prohibición expresa por la cual los «no adscritos» no puedan formar un grupo parlamentario propio siempre que su número fuese el suficiente según las previsiones reglamentarias, esto es, siempre que fuesen más de cinco. Precisamente, ello podría dar lugar a una serie de dudas de interpretación, entendiendo —hipotéticamente— que lo que prohíbe la norma parlamentaria reformada, cuando se refiere en el apartado 2º del art. 23 a «*no pudiendo ser incorporado a ningún otro Grupo Parlamentario durante la legislatura*», es el pasar a formar parte de alguno de los grupos ya existentes, pero no la creación de otros nuevos. En este sentido, creemos que siendo la interpretación correcta la contraria debería haberse establecido expresamente la prohibición por razones de seguridad jurídica y de precisión normativa.

Finalmente, los apartados 5º y 6º del art. 23, en la redacción que les daba la Proposición, determinaban los efectos que provocaría la adquisición del estatuto de «no adscrito»: vacante en ciertos órganos parlamentarios regionales a los que perteneciera dicho diputado —Mesa de la Cámara, Mesa de alguna Comisión o Diputación Permanente (art. 23.5º)— con posibilidad de sustitución por otro diputado del grupo parlamentario del que causó baja el «no adscrito» en aquellas Comisiones a las que éste perteneciera, aunque se establecía un requisito para ello: «*siempre que el Diputado no adscrito siga formando parte del mismo número de Comisiones que con anterioridad a la adquisición de Diputado no adscrito*» (art. 23.6º). Por su parte, el texto finalmente aprobado no coincide totalmente con el de la Proposición, ya que, por un lado, se habla de la pérdida de los puestos que ocupaba el «no adscrito» en la Diputación Permanente y en las Comisiones, mientras que, por otro lado, se prevé la «remoción automática de los cargos electivos que tuviera en los órganos de la Cámara». Queda, sin embargo, sin resolverse alguna cuestión adicional, como la de qué ocurriría en el supuesto hipotético de que quien fuese expulsado o abandonase el grupo parlamentario fuese el portavoz de dicho grupo, aunque, en una interpretación teleológica, habría que entender que también perdería dicho cargo y que su grupo originario recuperaría la facultad de nombrarle sustituto.

2º) *Las enmiendas al texto inicial* (15).

En este trámite parlamentario quizás lo más destacable sean traer a colación algunas de las enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios de la oposición al texto de la Proposición de los Grupos Socialista y Popular. A través de las mismas se pretendía, por un lado, solucionar ciertas situaciones que podrían llegar a producirse en el seno de la Cámara y que, por tanto, deberían estar previstas reglamentariamente; y, por otro lado, se pretendía ‘dulcificar’ las posibilidades de actuación parlamentaria de aquellos diputados afectados por los supuestos de hecho que darían lugar a su consideración como «no adscritos». Sin embargo, ninguna de estas enmiendas seleccionadas tuvieron éxito, y sus previsiones no llegaron a incorporarse al texto definitivamente aprobado y que dio lugar a la reforma del RAEx.

Así, en primer lugar, la enmienda n.º 6, presentada por la Agrupación U.C.A.I. —Unidad Cacereña Independiente— integrada en el Grupo Mixto de la Cámara (16) establecía que, aun a pesar de que se abandonase el grupo originario, los diputados «no adscritos» pudiesen dejar de serlo si se adscribían a otro grupo, en una previsión que no guarda relación con el que es el objetivo último de la reforma reglamentaria y de la propia instauración de un *status* diferenciado para los diputados «no adscritos», cual es evitar el fenómeno del transfuguismo político. También se disponía en dicha enmienda, esta vez con más lógica, por un lado, que si el número de diputados que abandonasen su grupo superase los cinco y esa fuese su voluntad, podrían llegar a formar grupo parlamentario propio; y, por otro lado, que todos los diputados integrados en el Grupo Mixto, incluídos los que allí recalasen procedentes de otros grupos parlamentarios de la Asamblea, podrían llegar a formar agrupaciones, en cuyo caso correspondería al Presidente de la Cámara, previa audiencia de la Junta de Portavoces, regular todo lo relativo a los turnos y tiempos de intervención y al uso de los medios materiales de la Cámara.

Por su parte, la Agrupación E.U. (Extremadura Unida), también integrada en el Grupo Mixto, presentó una enmienda [la n.º 12 (17)] para permitir que los diputados «no adscritos» pudieran llegar a formar grupo

(15) *B.O.A.E.* n.º 217, de 22 de marzo de 1999, págs. 2 y sigs.

(16) Cfr. *B.O.A.E.* n.º 217, de 22 de marzo de 1999, pág. 6.

(17) Cfr. *B.O.A.E.* n.º 217, de 22 de marzo de 1999, pág. 8. Debe señalarse que esta Agrupación reitera el contenido básico de esta misma enmienda en otras que también presenta: núms. 13 y 16.

propio «por necesidades operativas de la propia Asamblea», siempre que su número superase el 15% del total de la Cámara, planteamiento que reviste su lógica pues —en un supuesto ciertamente improbable, pero posible—, si el número de diputados «no adscritos» llegase a ser especialmente significativo, su intervención a título puramente individual podría llegar a distorsionar gravemente el funcionamiento del trabajo parlamentario.

Finalmente, la Agrupación Independiente Nueva Izquierda-Los Verdes, integrada en el Grupo Mixto de la Cámara regional, presentó la enmienda n.º 23 (18) a través de la cual se pretendía dar una nueva redacción al art. 38 RAEx para posibilitar que, cuando como consecuencia de la «incorporación de uno o varios diputados no adscritos quedase alterada significativamente la relación entre la importancia numérica de los Grupos en la Cámara y su representación en una Comisión, el Presidente de la Asamblea, con el parecer favorable de la Mesa y la Junta de Portavoces, podrá proceder a fijar para la adopción de acuerdos el criterio del voto ponderado». Se trataba de una previsión cuyo objetivo era el de reajustar el peso específico de cada grupo en el seno de una Comisión cuando éste hubiese quedado modificado como consecuencia de que varios de sus miembros lo hubiesen abandonado y hubieran pasado a tener la condición de «no adscritos». Quedaba, sin embargo, sin concreción cuál sería el número requerido para entender que se produciría la «alteración significativa» que justificaría la puesta en marcha de este mecanismo de re-equilibrio parlamentario.

2.3. *El tratamiento del transfuguismo político en otros Reglamentos Parlamentarios regionales*

La reforma del REx no ha sido la primera ni la única que se ha enfrentado al fenómeno del transfuguismo adoptando medidas jurídicas para combatirlo. Así, al margen del 'caso extremeño', los Reglamentos de las Cortes de Castilla-La Mancha, La Rioja y Canarias prevén la conversión del diputado tráfuga en «no adscrito», imposibilitando su acceso al Grupo Mixto de la Cámara respectiva y, de esta forma, evitando el acceso a una serie de derechos y facultades que se reconocen a los grupos parlamentarios, al margen de los que se atribuyen a los diputados individuales (19). Al

(18) Cfr. *B.O.A.E.* n.º 217, de 22 de marzo de 1999, págs. 11 y sigs.

(19) Las referencias a los Reglamentos Parlamentarios que aquí se vierten han sido tomadas de la página *web* de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos Autonómicos

tiempo, también se distinguen aquellos otros Reglamentos Parlamentarios que, sin impedir la adscripción del tráfuga a otro grupo, sí suelen regular en su contra un *status* minorizado de ejercicio de sus derechos parlamentarios o bien establecen algún otro tipo de limitaciones, dando lugar a un mecanismo alternativo de lucha contra el fenómeno del nomadismo político distinto al que se prevé en el Reglamento de la Asamblea de Extremadura.

De esta forma, el estudio comparado se hace imprescindible con el objeto de apreciar similitudes y diferencias entre los distintos modelos regulados, al tiempo que permite desde ya sentar una primera conclusión: la existencia en el ámbito parlamentario regional de un proceso progresivo de inclusión, mediante las oportunas reformas reglamentarias, de medidas similares con el objetivo último de poner obstáculos jurídicos a la proliferación de los tráfugas que, sin poder impedir su existencia, sí al menos la dificulten. Por tanto, lo lógico es pensar que en fechas futuras asistamos a la reforma de algunos otros Reglamentos Parlamentarios para incorporar medidas similares.

1. *Reglamentos Parlamentarios con regulación específica del status de diputado «no adscrito».*

Ciertamente, la previsión de la condición de diputados «no adscritos» como mecanismo para combatir el transfugismo político no es la situación más extendida dentro de los diferentes Reglamentos Parlamentarios regionales de nuestro país. No obstante, sí podemos encontrar algunos ejemplos que vienen a añadirse al supuesto regulado en el RAEx.

Así, en primer lugar, el *Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha* (20) dispone en su art. 25.4 que aquellos diputados que en el plazo reglamentariamente previsto no pasen a formar parte de un grupo parlamentario, quedarán integrados en el Grupo Mixto de la Cámara, siempre que su número fuese de tres o más. En caso contrario tendrán la consideración de «no adscritos». Sin embargo, el art. 28 dispone que también

(AELPA), en la cual se publica el texto de todos los Reglamentos Parlamentarios autonómicos debidamente actualizados. Cfr. <http://www.aelpa.org/index2.htm>.

(20) Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, de 16 de octubre de 1997 (BOCLM de 16 de octubre de 1997).

tendrán dicha condición aquellos diputados que, bien por voluntad expresa, bien por haber sido expulsados, dejasen de pertenecer al grupo parlamentario al que estuviesen adscritos, en cuyo caso no podrán ser incorporados a ningún otro grupo parlamentario durante toda la legislatura, excepción hecha del Grupo Mixto. Se distinguen en el Reglamento manchego, por tanto, dos subtipos de «no adscritos»: los integrados en el Grupo Mixto (al no haber querido integrarse en otros grupos al comienzo de la legislatura y siempre que su número sea de, al menos, tres), y los no integrados en aquel grupo (bien por no haber alcanzado dicho número, bien por cumplirse alguno de los supuestos del art. 28), que actuarían a título individual sin estar integrados en ningún grupo parlamentario. Como puede comprobarse, las dos circunstancias que integran este segundo tipo coinciden con las que prevé el RAEx.

Por su parte, el *Reglamento del Parlamento de la Rioja* (21) dispone en su art. 19.2 que los diputados que «se separen» de un grupo parlamentario pasarán a tener la consideración de «no adscritos», sin que puedan incorporarse a otro grupo distinto al de origen, aunque se les permite que retornen a éste «previo consentimiento y firma del Portavoz del mismo», circunstancia ésta no prevista en el Reglamento extremeño. Llama la atención la expresión utilizada para concretar el supuesto de hecho (la ‘separación’) que daría lugar a la adquisición de la condición de «no adscrito», puesto que no queda claro si dentro de la misma está incluida no sólo la marcha voluntaria, sino también la expulsión del grupo parlamentario de origen. Al tiempo, se dispone en el art. 19.3 que si ese diputado ocupase un puesto electivo en los órganos de la Cámara, su separación respecto del grupo originario «implicará una nueva votación para su ratificación o sustitución», es decir, la pérdida del puesto no se produce de forma automática como ocurre en la Asamblea de Extremadura *ex art. 23.3 RAEx*.

El *Reglamento del Parlamento de Canarias* (22) se refiere expresamente al supuesto de los diputados «no adscritos», a los que corresponde solamente el ejercicio de aquellos derechos que el Reglamento reconoce a los diputados individualmente, aunque en todo caso tendrán derecho a per-

(21) Reglamento del Parlamento de La Rioja, de 27 de febrero de 1987 (BOR de 21 de marzo de 1987, modificado parcialmente el 20 de junio de 1994).

(22) Reglamento del Parlamento de Canarias, aprobado en sesión plenaria de 17 de abril de 1991, y modificado en sesiones de 28-29 de marzo de 1995, y de 14, 15 y 16 de abril de 1999.

tenecer, al menos, a una Comisión (art. 24.3º). El Reglamento canario distingue dos situaciones posibles: la de aquellos diputados que «por cualquier causa» abandonen el grupo parlamentario al que pertenecieran, en cuyo caso pasarán a tener la condición de «no adscritos», debiendo mantener esta condición durante toda la legislatura (art. 24.1), y el de los diputados que sean expulsados de su grupo parlamentario, aunque en este caso se exige que la decisión de expulsión se acuerde de forma mayoritaria por acuerdo de todos los miembros del grupo respectivo —previsión ésta que no encuentra parangón en otras regulaciones regionales—, en cuyo caso el expulsado no podría formar parte de ningún otro grupo salvo el originario, y siempre que el portavoz del mismo manifieste su consentimiento expreso para reincorporarlo. Finalmente se dispone que estas previsiones no serán de aplicación a los integrantes del Grupo Mixto, que sí podrían abandonarlo y pasar a formar parte de otro grupo de la Cámara.

2. *Reglamentos Parlamentarios sin previsión del status específico de diputado «no adscrito».*

Un segundo grupo lo constituyen aquellos otros Reglamentos Parlamentarios que no impiden que los diputados que abandonen su grupo originario pasen a formar parte del Grupo Mixto, con lo cual sus posibilidades de actuación en el seno de la Cámara regional correspondiente normalmente no se ven limitadas sustancialmente, ya que van a tener acceso al ejercicio de aquellas funciones que los Reglamentos Parlamentarios atribuyen a los grupos como órganos políticos de funcionamiento parlamentario. Dentro de este segundo grupo se distinguen, sin embargo, varias situaciones distintas que dan lugar a un verdadero mosaico de posibilidades. Así, en algunos casos se permite al tránsfuga el retorno a su grupo originario, cumpliendo determinados requisitos; en otros casos la actuación de los diputados en el seno del Grupo Mixto se ve limitada, estableciéndose un régimen diferenciado para los integrantes de dicho grupo dependiendo de si se mantienen en la formación política con la que concurrieron a las elecciones o no; otras veces se prevé la adscripción del tránsfuga al Grupo Mixto de la Cámara regional, pero permitiéndole que, al comienzo del siguiente periodo de sesiones, pueda adscribirse a otro grupo si cuenta con el beneplácito de éste; finalmente, en otros casos se exige, cuando el supuesto de hecho que determine la baja del grupo originario sea la expulsión, que esa decisión se adopte en el seno del grupo cumpliendo con unos requisitos mínimos que acrediten una voluntad mayoritaria a favor de la toma de esa decisión.

Así, en primer lugar, el *Reglamento Parlamentario de Andalucía* (23) (art. 24) permite al diputado tráfuga que se encuadre en el Grupo Mixto, aunque ello será posible sólo si la baja del grupo originario se produjese dentro de los cinco primeros días de cada periodo de sesiones. También se prevé la posibilidad de que el tráfuga adscrito al Grupo Mixto retorne a su grupo originario, si media el consentimiento y la firma del portavoz del mismo (art. 24.2 CE).

El *Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares* (24) dispone en su art. 24 que aquellos diputados que, al comienzo de la legislatura y dentro de los plazos previstos, no queden integrados en un grupo parlamentario, tendrán la consideración de «no adscritos», aunque no se concreta su *status*. Por otro lado, el art. 26 prevé que si un diputado se separase de su grupo se incorporará al Grupo Mixto «hasta que, abierto un nuevo periodo de sesiones pueda optar por la asociación a otro Grupo de acuerdo con lo que permite este número».

El *Reglamento de las Cortes de Aragón* (25) prevé en su art. 22.1 que aquellos parlamentarios que durante la legislatura dejaren de pertenecer a su grupo parlamentario, quedarán incorporados al Grupo Mixto durante el tiempo que reste de legislatura. Sin embargo, la actuación de los diputados tráfugas queda limitada dentro del Grupo Mixto, pues se prevé que la dirección y representación de dicho Grupo sólo podrá corresponder «a los diputados pertenecientes a los partidos, agrupaciones o coaliciones electorales que...formen parte del Grupo Parlamentario Mixto desde el inicio de la Legislatura, salvo que no haya Diputado de esas características» (art. 22.2). Como puede comprobarse, se distingue y penaliza a los tráfugas respecto de aquellos otros diputados que, perteneciendo también al Grupo Mixto, están encuadrados en formaciones políticas que no hayan conseguido formar grupo parlamentario propio al ser su número inferior al exigido reglamentariamente.

(23) Reglamento del Parlamento de Andalucía, de 26 de abril de 1995 (BOA de 16 de mayo de 1995), que sustituyó al aprobado por Resolución de 9 de mayo de 1991.

(24) Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, de 4 de junio de 1986 (BOB de 22 de julio de 1986), y modificado por Acuerdo del Parlamento publicado en BOB de 13 de abril de 1991).

(25) Reglamento de las Cortes de Aragón, de 26 de junio de 1997 (BO Ar. de 9 de julio de 1997), que derogó el Reglamento de 19 de noviembre de 1992.

Por otro lado, el apartado 3º del mismo art. 22 dispone que «por Resolución de la Presidencia, previa consulta a la Mesa y la Junta de Portavoces, se establecerán los derechos y deberes que puedan corresponder a los Diputados que se incorporen al Grupo Parlamentario Mixto durante el transcurso de la legislatura», en una previsión que, cuando menos, permite dudar de su constitucionalidad al amparo de la doctrina contenida en la STC 44/1995, de 13 de febrero, y que es objeto de análisis detallado posteriormente al analizar una previsión similar a la andaluza contenida en el art. 23.4º del RAEEx (26). Finalmente, el art. 24 del Reglamento aragonés dispone que aquel diputado que deje de pertenecer a su grupo parlamentario perderá el puesto que ocupaba en las comisiones para las que fue designado por dicho grupo.

El *Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias* (27) contiene algunas previsiones relativas al *status* que los diputados tránsfugas poseen dentro de la Cámara regional. Así el art. 32 dispone que aquellos diputados que «se separen» de un grupo parlamentario lo comunicarán a la Mesa y quedarán incorporados al Grupo Mixto hasta el final de la legislatura, situación que provocará la pérdida de los puestos que ocupaba tanto en las Comisiones como en la Diputación Permanente para los que fue designado por el grupo anterior. Por otra parte, la intervención de los tránsfugas en el seno del Grupo Mixto queda mediatizada. Así el art. 29.2 impide a estos diputados que, en las iniciativas que presente el Grupo Mixto, hagan figurar la identificación de su propia candidatura, mientras que el apartado 4º del mismo precepto dispone que tampoco podrán ser designados portavoces del Grupo Mixto, al haber dejado de pertenecer a la formación política con la que se enfrentó al electorado, lo cual habrá ocurrido obviamente en el supuesto de expulsión del grupo parlamentario y, posiblemente también, en el supuesto de abandono del grupo originario y paso al Grupo Mixto, por aplicación del correspondiente régimen disciplinario interno de la formación política a la que perteneciera.

El *Reglamento de las Cortes de Castilla y León* (28) prevé en su art. 23 que el abandono del grupo originario supone la integración en el Grupo

(26) *Vid. infra*, epígrafe 2.5.2º.

(27) Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, de 18 de junio de 1997 (BOPA de 18 de julio de 1997), que derogó el Reglamento de 26 de abril de 1985.

(28) Reglamento de las Cortes de Castilla y León, de 24 de febrero de 1990 (BOCL de 5 de marzo de 1990), que derogó el aprobado por Resolución de 16 de marzo de 1984.

Mixto, pero existiendo la posibilidad de asociación a otro grupo durante los cinco primeros días de cada periodo de sesiones.

El *Reglamento del Parlamento de Cataluña* (29) permite en su art. 21 el paso de un diputado a otro grupo sin limitaciones, siempre que el paso sea al Grupo Mixto, y limitándose a los cinco primeros días de cada periodo de sesiones cuando el paso sea a otro grupo distinto del Mixto.

El *Reglamento del Parlamento de Galicia* (30) dispone en su art. 26 que el abandono del grupo originario provocará la adscripción al Grupo Mixto durante el periodo de sesiones, con posibilidad para el tráfuga de, pasado dicho periodo, incorporarse al grupo parlamentario que desee.

Por su parte, el *Reglamento de la Asamblea de Madrid* (31) dispone en su art. 43 que los diputados que dejasen de pertenecer a su grupo originario — bien por voluntad propia manifestada expresamente ante la Mesa o por decisión del grupo parlamentario notificada expresamente a la Mesa por el portavoz de aquél—, pasarán a formar parte del Grupo Mixto de la Cámara.

El *Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia* (32) parte del principio básico de que todo miembro de la Cámara deberá estar adscrito a un grupo parlamentario (art. 19), mientras que el art. 20.3 dispone que la salida de un diputado del grupo correspondiente a la formación política por la que resultó elegido deberá hacerse «mediante solicitud de integración en el grupo Mixto. Dicha integración sólo será efectiva a partir del inicio del año legislativo siguiente a aquél en que tal solicitud se produzca». Por otro lado, el mismo apartado continúa diciendo que «si los diputados regionales así integrados en el grupo Mixto no hubieren concurrido a las elecciones con identidad política propia, tendrán todos los derechos que este Reglamento

(29) Reglamento del Parlamento de Cataluña, texto refundido aprobado por la Mesa del Parlamento en 20 de octubre de 1987 (BOPC de 23 de octubre de 1987).

(30) Reglamento del Parlamento de Galicia, de 14 de julio de 1983. Modificado por los Acuerdos del Pleno de 23 de julio de 1993 (DOG de 21 de septiembre de 1993) y de 4 de octubre de 1994 (DOG de 4 de enero de 1995).

(31) Reglamento de la Asamblea de Madrid, de 30 de enero de 1997 (BOCM de 12 de febrero de 1997, que derogó el Reglamento de 18 de enero de 1984).

(32) Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, aprobado por el Pleno de la Cámara el día 14 de abril de 1988. Últimas modificaciones operadas con fechas 15 de abril y 3 de noviembre de 1999.

reconoce a los diputados, pero no así aquellos otros que el mismo adscribe a la condición de ‘formación política con respaldo electoral’».

El *Reglamento del Parlamento de Navarra* (33) dispone en el art. 34.1 que los parlamentarios forales que dejasen de pertenecer a un grupo parlamentario quedarán automáticamente incorporados al Grupo Mixto, «mientras no se integren en otro Grupo Parlamentario».

Por su parte, el *Reglamento del Parlamento del País Vasco* (34) establece en su art. 20.3 que el parlamentario que por cualquier causa dejase de pertenecer a un Grupo Parlamentario quedará automáticamente incorporado, durante el periodo de sesiones en que se produzca el supuesto, en el Grupo Mixto; mientras que el Proyecto de Reglamento actualmente en discusión parlamentaria (35) presenta algunas ampliación respecto del texto aun vigente, al disponer en su art. 23.2 que si la baja del grupo originario se produce por abandono, deberá ser el propio parlamentario el que se lo comunique a la Mesa del Parlamento, mientras que si se produce por «separación» realizada por el propio grupo, deberá ser el portavoz de éste quien lo comunique a la Mesa «mediante escrito en el que además de su firma deberán constar las firmas de la mayoría de los restantes componentes del grupo parlamentario en cuestión». Por último, el apartado 4º del mismo art. 23 permite que los representantes regionales puedan incorporarse a otros grupos manifestando su voluntad en ese sentido, mediante un escrito dirigido al Presidente del Parlamento que deberá contar con el visto bueno del portavoz del grupo al que quiera adherirse, pero estos cambios sólo serán posibles dentro de los cinco primeros días de cada periodo de sesiones.

El *Reglamento del Parlamento de Cantabria* (36) permite en su art. 25 el paso de un grupo parlamentario a otro, pero sólo dentro de los cinco primeros días de cada periodo de sesiones, mientras que el paso al Grupo Mixto es totalmente libre, ya que no se le aplica esta restricción.

(33) Reglamento del Parlamento de Navarra, de 2 de febrero de 1995 (BON de 20 de febrero de 1995).

(34) Reglamento del Parlamento Vasco, de 11 de febrero de 1983 (BOPV de 26 de febrero de 1983).

(35) Se ha manejado el Dictamen de la Comisión de Urgencia Legislativa, Reglamento y Gobierno, en relación con la reforma del Reglamento de la Cámara.

(36) Reglamento del Parlamento de Cantabria (BOP Cant. n.º 73, de 23 de marzo de 1999).

Finalmente, el *Reglamento de las Cortes Valencianas* (37) dispone en su art. 26, por un lado, que si un diputado causa baja por cualquier razón respecto del grupo al que estuviese adscrito inicialmente, deberá encuadrarse necesariamente en el Grupo Mixto, aunque al tiempo se dispone que, si el motivo de la baja fuera la expulsión del grupo correspondiente, deberá acreditar ante la Mesa de las Cortes que esa decisión se adoptó por, al menos, la mayoría absoluta de los miembros del grupo (38).

2.4. *Representación política, transfuguismo político y jurisprudencia constitucional*

Una vez conocido tanto el contenido concreto de la reforma reglamentaria como su gestación parlamentaria, la cuestión fundamental a partir de aquí va a consistir en determinar hasta qué punto resulta legítimo la configuración del *status* de diputado «no adscrito» llevada a cabo por la reforma del RAEx, no ya desde el punto de vista de su oportunidad como medio eficaz para combatir el transfuguismo político, sino, más bien, desde la óptica del respeto al contenido esencial del derecho consagrado en el art. 23.2 CE y los preceptos que configuran el modelo de representación política en nuestro país.

(37) Reglamento de las Cortes Valencianas, de 30 de junio de 1994 (DOGV de 28 de julio de 1994).

(38) En relación con las Cortes Valencianas debe hacerse referencia a la existencia de una reciente iniciativa parlamentaria (Proposición no de ley) presentada por el Grupo Parlamentario Popular para reformar el Reglamento Parlamentario con el objetivo de combatir el transfuguismo político. Esta iniciativa supuso la aprobación por unanimidad de una Resolución en sesión plenaria celebrada el día 17 de febrero de 1999, aunque no ha dado lugar aún a una reforma del Reglamento de las Cortes Valencianas para establecer medidas concretas, ya que, según se desprende del texto de dicha iniciativa, ello queda condicionado al cumplimiento de un requisito previo: la aprobación por parte de las Cortes Generales de las reformas legislativas pertinentes, en cuyo caso «...las Cortes Valencianas, manifiestan su firme compromiso de iniciar...la modificación en el mismo sentido de la legislación propia de la Generalitat y de manera especial los cambios pertinentes a efectuar en el Reglamento de las Cortes». Por otro lado, debe señalarse que, pese a haberse presentado por el grupo *Esquerra Unida-Els Verds* una enmienda para conminar a que se procediera a la reforma del Reglamento de las Cortes Valencianas para impedir que ingresaran en el Grupo Mixto los parlamentarios que abandonaran su Grupo originario, quedando como «no inscritos», dicha enmienda fue rechazada, con lo cual no se ha configurado ese nuevo *status* parlamentario. Para un análisis de esta Resolución *vid.* B. Tomás Mallén, «¿“Pactos entre caballeros” frente al transfuguismo? La adopción de códigos de conducta política», *Debates Constitucionales* (Revista Electrónica de la Red DERECONS), n.º 1, 1999.

Una primera lectura tanto de los dos supuestos de hecho como de los efectos que el RAEx anuda a su realización, permite confirmar un punto de partida innegable dentro de la filosofía que subyace en la reforma que se ha realizado en la Norma Parlamentaria extremeña: la necesidad de otorgar un mayor protagonismo al grupo político en detrimento de la figura del representante individual —hoy protegida normativa y jurisprudencialmente, como a continuación se verá—, entendiéndose que, pese a cualquier intento formal de construir un modelo representativo basado en ficciones jurídicas de corte clásico, son aquéllos los que incluyen a éstos en sus listas y, por ello, los responsables de la oferta electoral que se presenta luego al electorado para que éste pueda ejercitar a su través su derecho a la participación en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas.

Dentro de este planteamiento, la reforma del RAEx se interpreta como un intento por acoger un modelo de representación política en el que los partidos se convierten en garantes de la voluntad de los electores, permitiéndose que el diputado «dísidente» —por abandonar o ser apartado de su grupo político—, si bien continúa sin estar obligado jurídicamente a dejar el escaño en manos del partido en cuyas listas fue propuesto (y ello pese a que no falten opiniones que manifiesten que ello sería lo más lógico), sí por lo menos pierda parte de las «ventajas» que le reportaría permanecer en su grupo político originario, aquél que le dio a conocer al electorado y que le incluyó en las listas correspondientes. En definitiva —se dice— sólo así se estaría reformulando la teoría de la representación de manera proporcional a lo que se ha afirmado constituye la realidad sociológica incuestionable de nuestro tiempo, el «Estado de partidos», y, de paso, se estaría poniendo freno a la proliferación de un fenómeno que está contribuyendo a la deslegitimación del sistema democrático en su conjunto y que es interpretado socialmente como un acontecimiento repugnante por falsear la voluntad popular, necesitado de una pronta respuesta.

Sin embargo, casi nunca las cosas son tan sencillas como aparentan y, de hecho, la definición exacta del modelo de representación política actualmente vigente en absoluto es un asunto de pacífico entendimiento. Antes al contrario, tanto la jurisprudencia constitucional como los planteamientos doctrinales vertidos sobre la cuestión dejan abonado el terreno para el mantenimiento de opiniones diversas, lo cual justifica que por nuestra parte se pretenda una aproximación a ambos frentes desde la que pretender llevar a cabo el análisis de la reforma extremeña. Sólo de esta forma se estará en

condiciones de enjuiciar objetivamente el conjunto de medidas adoptadas sin caer en un simple «el fin justifica los medios» pues, aun aceptando que el transfuguismo sea un mal para el funcionamiento del sistema parlamentario que requiere una respuesta eficaz, ello no justificaría utilizar cualquier fórmula para combatirlo, sino sólo aquéllas que sean constitucionalmente admisibles desde el punto de vista del modelo de representación política asumido. De lo contrario se corre el riesgo de caer en medidas efectistas carentes de un fundamento jurídico-constitucional sólido.

Fue en 1983 cuando, a través de varias sugerencias, el Tribunal Constitucional se enfrentó a la misión de analizar el modelo de representación política en nuestro país y la funcionalidad y protagonismo de los partidos políticos en dicho modelo. A pesar de que estas sentencias se refieren al ámbito local, lo cierto es que en ellas se contienen consideraciones generales que luego han sido asumidas como extrapolables al conjunto de los cargos públicos representativos. El problema básico que dio lugar a la emisión de las primeras sentencias relativas a este punto fue siempre el mismo: la entonces vigente Ley de Elecciones Locales (Ley 39/1978, de 17 de julio) establecía en su art. 11.7 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 artículo anterior [esto es, al candidato siguiente de la lista del partido a la que pertenecía el cesante]. El que así accediere ocupará el puesto por el tiempo que restare de mandato»*.

Los problemas que planteó en su momento la aplicación de este precepto se referían —dentro de las posibilidades que cabían dentro de la expresión «dejare de pertenecer al partido que lo presentó»— a los supuestos de *expulsión* por parte de un partido de quien hasta ese momento era concejal en un ayuntamiento, circunstancia que suponía, al amparo de esa norma, que aquél debía abandonar su cargo de representación para ser sustituido por el siguiente en la lista electoral en la que hubiese concurrido. En definitiva, la Ley de Elecciones Locales (en adelante, LEL) planteaba una determinada visión de la relación representativa en la cual el partido, y no el candidato electo, pasaba a erigirse en el protagonista, situándose al lado opuesto de una línea imaginaria que le uniría con los electores.

A lo largo de una serie de pronunciamientos sucesivos, todos ellos de 1983, el Tribunal Constitucional se va a encargar de darle la vuelta a esa in-

terpretación, al considerar que la relación representativa une a los electores con sus representantes electos, y sin que el partido pueda interferir en ningún caso esa relación, y menos aún disolverla, por lo cual consideró que el art. 11.7 de la LEL vulneraba el contenido del art. 23 CE, en sus dos apartados.

Así, en la STC 5/1983, de 4 de febrero, el Tribunal Constitucional hace una interpretación del alcance y sentido del art. 23 CE, señalando en el FJ 4º que «los representantes dan efectividad al derecho de los ciudadanos a participar —y no de ninguna organización como el partido político—, y que *la permanencia de los representantes depende de la voluntad de los electores que la expresan a través de elecciones periódicas, como es propio de un Estado democrático de Derecho, y no de la voluntad de un partido político*. En definitiva...el cese en el cargo público representativo al que se accede en virtud del sufragio no puede depender de una voluntad ajena a la de los electores, y eventualmente a la del elegido». Por otro lado, se afirma concluyentemente que «*el derecho a participar corresponde a los ciudadanos, y no a los partidos; que los representantes elegidos lo son de los ciudadanos y no de los partidos, y que la permanencia en el cargo no puede depender de la voluntad de los partidos, sino de la expresada por los electores a través del sufragio expresado en elecciones periódicas*».

Por otro lado, un argumento adicional considerado por el Tribunal Constitucional para señalar la inadecuación del art. 11.7 LEL a las previsiones constitucionales consistió en la lesión que la aplicación de aquel precepto producía en el principio de igualdad en la permanencia en los cargos públicos pues, a juicio del Alto Intérprete, se producía una desigualdad entre aquellos concejales procedentes de listas presentadas por partidos, siendo afiliados a los mismos (pues en tal caso, su expulsión —decisión más o menos libre del partido—, provocaba la pérdida del cargo público representativo), respecto de aquellos otros concejales elegidos en listas presentadas por agrupaciones de electores (que no podrían cesar en sus cargos, con independencia de la voluntad de quienes les hubiesen propuesto), y de los independientes (que, pese a ser presentados en listas partidistas, su no militancia impedía dar lugar al supuesto de hecho necesario —la expulsión—, para producir su cese). Por tanto, a juicio del Tribunal Constitucional, someter a control al representante electo *tan sólo* cuando éste fuese militante del partido que le propuso en sus listas, establece una desigualdad en la permanencia en el cargo respecto de las otras dos modalidades de candidaturas, que estima contraria a la Constitución. Ahora bien, como ya se ha adelantado, el Tribunal Constitucional tiene buen cuidado en limitar el con-

tenido del fallo de esta sentencia al supuesto de expulsión de un partido, que es el que afirma no puede suponer el cese en el cargo de concejal y, por tanto, sólo ese punto del art. 11.7 LEL declara haber sido derogado por la Constitución, pero sin que quede resuelto qué ocurriría cuando el abandono del partido se produjese como consecuencia de una renuncia voluntaria del cargo electo.

Con posterioridad, en la STC 10/1983, de 21 de febrero, el Tribunal Constitucional entra de lleno en la concreción del sentido de los dos apartados del art. 23 CE, y del papel que corresponde a los partidos en este ámbito. Para realizar su construcción teórica, el Alto Tribunal parte del alcance de la expresión «Estado democrático», señalando en el FJ 2º que «el sentido democrático que en nuestra Constitución (artículo 1.2) reviste el principio de origen popular del poder obliga a entender que *la titularidad de los cargos y oficios públicos sólo es legítima cuando puede ser referida, de manera mediata o inmediata, a un acto concreto de expresión de la voluntad popular*», de manera que «no es...constitucionalmente legítimo otorgar a una instancia [el partido político] que no reúne todas las notas necesarias para ser considerada como un poder público, la facultad de determinar por sí misma ese cese, sujetándose sólo a las normas que libremente haya dictado para sí».

Por otro lado, el Tribunal Constitucional va a construir su imagen del modelo de participación política representativa con base en dos tipos de presunciones o ficciones: la primera, consiste en entender que «*la voluntad del representante es la voluntad de los representados*, en razón de la cual son imputados a éstos en su conjunto y no sólo a quienes votaron en su favor o formaron la mayoría los actos de aquél», de forma que «el desconocimiento o la ruptura de esa relación de imputación destruye la naturaleza misma de la institución representativa y vulnera, en consecuencia, un derecho fundamental de todos y cada uno de los sujetos que son parte de ella» (FJ 3º). Por tanto, cuando un partido altera esa relación, vulnera no sólo el derecho de los electos a permanecer en sus cargos y a desarrollar sus funciones libres de interferencias, sino, al mismo tiempo, el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante la libre elección de sus representantes.

La segunda de las ficciones apuntadas, y que el Tribunal Constitucional hace derivar de diversos preceptos constitucionales (arts. 6, 23, 68, 69, 70 y 140 CE), pasa por considerar que cuando un elector está depositando su pa-

peleta en una concreta cita electoral, *no está votando al partido, coalición o agrupación que propone a los candidatos, sino que está eligiendo a las personas concretas que componen esa lista*, y sin que determinadas previsiones legales existentes a nivel electoral para determinados sucesos (sustitución de vacantes por el suplente en la lista respectiva, por ejemplo) pueda alterar esta construcción ideal, pues se trataría de una circunstancia técnica derivada del sistema proporcional, que no permite elecciones parciales (STC 10/1983, FJ 3º). Estas dos presunciones van a ser utilizadas por el Tribunal para concluir que *«una vez elegidos, los representantes no lo son de quienes los votaron, sino de todo el cuerpo electoral, y titulares, por tanto, de una función pública a la que no pueden poner término decisiones de entidades que no son órganos del Estado en el sentido más amplio del término»* (FJ 4º).

La importancia de estas sentencias, —a las que se unirían otras del mismo año (SSTC 16/1983, de 10 de marzo; 20/1983, de 15 de marzo; 28/1983, de 21 de abril y 29/1983, de 26 de abril, que vienen a reproducir básicamente la doctrina expresada en las dos analizadas antes), radica en haber puesto freno, quizás de forma excesivamente indiscriminada, a una determinada interpretación del modelo representativo en el que los partidos parecían haber adquirido un protagonismo inadecuado dentro de un fenómeno más amplio que se ha venido en denominar el «Estado de partidos». Así, esta jurisprudencia viene a negar una realidad sociológica acogiendo a una realidad formal, representada por ciertos preceptos constitucionales que descartarían todo lo que no sea configurar *una intervención instrumental de los partidos en la relación representativa* (39).

(39) Sin embargo, este planteamiento no es en absoluto pacíficamente aceptado, ni siquiera en el seno del Tribunal Constitucional, pues tanto en la STC 5/1983 como en la 10/1983 no han faltado sendos votos particulares en los que se destaca que la funcionalidad de los partidos en los modernos Estados democráticos debiera haber impedido llegar a conclusiones tan estrictas como las que se contienen en las partes dispositivas de ambos pronunciamientos. Así, en el voto particular contenido en la STC 5/1983, los dos magistrados formulantes sostienen que la interpretación mantenida de forma mayoritaria por el Tribunal Constitucional en esa sentencia viene a zanjar «en forma un tanto expeditiva problemas muy delicados relativos a la representación política de las democracias actuales», y que «la incidencia que en el sistema tradicional de la democracia representativa tiene el actual “Estado de partidos”, el papel de éstos en el funcionamiento de la actual democracia, reconocido expresamente en el artículo 6º de nuestra Constitución [...] nos parecen demasiado complejos y delicados para ser resueltos por medio de una interpretación extensiva de un precepto como el 23». Por su parte, en el voto particular a la STC 10/1983, los mismos magistrados que formularon el anterior, más un tercero, vuelven a plantear su visión del sistema demo-

Por si fuera poco, y para ahondar más en un debate que parece continuar sin encontrar una respuesta unívoca, puede encontrarse algún pronunciamiento expreso del Alto Intérprete respecto al papel que los partidos juegan en la relación representativa que, intentando conducir el debate por terrenos más «realistas», les otorga un protagonismo mayor al que las sentencias citadas parecían tenerles reservado. Pese a todo, ello no se va a traducir en un cambio sustancial en la naturaleza de la relación representativa tal y como había sido expresada en los pronunciamientos anteriores.

Así, la STC 31/1993, de 26 de enero, caso *Alcalde de Las Palmas* vino a resolver la cuestión de la adecuación o no al art. 196 LOREG (que regula el supuesto de elección de alcalde), de la designación como tal de quien había sido cabeza del partido con el que concurrió a las elecciones, abandonándolo posteriormente de forma voluntaria para formar parte del Grupo Mixto municipal y, desde allí, lograr ser designado alcalde. En esta sentencia, el Tribunal Constitucional vuelve a entrar de lleno en la funcionalidad de los partidos en los sistemas democráticos, aunque desde una perspectiva distinta a la considerada en los anteriores pronunciamientos pues, aun manteniendo básicamente el principio subyacente en las sentencias de 1983 — esto es, que no cabe alterar la voluntad de los electores manifestada en un proceso electoral concreto, y menos aún por intermediación de los partidos, que se configuran como sujetos ajenos a la relación representativa—, sin embargo en este caso aquéllos se van a erigir, precisamente, en los garantes de esa representatividad, esto es, de la fidelidad al pronunciamiento del electorado, recobrando con ello un protagonismo que hasta este momento no les había sido atribuido o, al menos, no de forma clara.

crático representativo, alegando que si bien es cierto que los partidos no pueden ser considerados como poderes públicos, no es menos cierto que el ejercicio por su parte de determinadas funciones hacen que se sitúen en una «zona gris entre lo público y lo privado», y que el propio art. 6º les atribuye la misión de actuar como «instrumentos fundamentales para la participación política», de manera que, a su juicio, «la forma en que se ejerce esa intervención “fundamental” [...] está determinada por la Ley, en este caso, la ley de Elecciones Locales, por lo que [...] las “funciones” públicas asignadas a los partidos por la Constitución derivan “mediatamente”, a través de la Ley, de la voluntad popular». Desde este punto de vista consideran que no puede afirmarse la inconstitucionalidad del art. 11.7 LEL en lo relativo al cese del concejal por expulsión del partido. Finalmente, concluyen haciendo hincapié en la realidad sociológica que demuestra el peso que han adquirido los partidos en los sistemas democráticos actuales, de forma que —entienden— «no puede ignorarse, atendiéndose incluso al puro texto constitucional, para no hablar de la realidad política de las democracias actuales, el papel “fundamental” que tienen los partidos políticos para su funcionamiento y aún más si cabe para su consolidación».

Para construir su doctrina, el Tribunal Constitucional parte, en primer lugar, de la distinción, respecto del caso ahora resuelto, de los supuestos de hecho que dieron lugar a los pronunciamientos de 1983 relativos al cese en el cargo de concejal por expulsión del partido. De esta forma, si el objeto de aquellas primeras sentencias fue «tratar de limitar los poderes del partido frente al electo, también para garantizar la representatividad popular obtenida por éste, evitando excesos y extralimitaciones que podrían llegar a un resultado constitucionalmente ilegítimo como la del mandato imperativo» (STC 31/1993 FJ 3º), en esta ocasión el supuesto va a ser distinto, pues aquélla era una jurisprudencia elaborada para el cese en el cargo de concejal, que fue expresamente declarada inaplicable a la elección de alcaldes por la STC 5/1983, de 4 de febrero, en su FJ 5º.

En segundo lugar, el Alto Intérprete, partiendo de consideraciones parecidas a las contenidas en los votos particulares antes referidos, analiza la funcionalidad de los partidos políticos recordando que «ocupan un papel primordial en el sistema de democracia representativa instaurado por nuestra Constitución (art. 6 CE). Por ello, las SSTC 32/1985 y 119/1990 han afirmado 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 expresión 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» (STC 31/1993, FJ 3º). En definitiva, tras esta referencia se encuentra una visión muy clara de la «Democracia de partidos» que impide el eclipse total de unos agentes fundamentales para el funcionamiento del sistema representativo, imagen que había quedado empañada, pero no negada, por las sentencias que resolvieron el cese en los cargos de concejales por expulsión del partido correspondiente.

Partiendo de esta consideración fundamental, el Tribunal Constitucional continúa argumentando en el mismo fundamento jurídico que «aunque la personalidad de quien figure como cabeza de lista haya podido tener alguna relevancia en el momento de la elección popular, jurídicamente, y por la configuración de nuestro sistema electoral, *los votos de los ciudadanos en las elecciones municipales son a listas presentadas por partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores*, sin que sea posible determinar dentro de cada lista qué candidato ha recibido más votos y es por tanto más representativo que sus propios compañeros de lista igualmente

elegidos. Como ha declarado la STC 75/1985, 'en un sistema de lista como el vigente en nuestro ordenamiento electoral, no cabe hablar de votos recibidos por candidatos singularmente considerados'. En consecuencia, no cabe afirmar que la condición de cabecera de lista dote al Concejal de otros efectos jurídicos que los que la Ley le reconoce». Es decir, que si se abandona voluntariamente el grupo político con el que se concurrió en las elecciones, ya no se es cabeza de lista y, por tanto, no se produciría el supuesto de hecho exigido por la norma electoral para llegar a ser elegido alcalde.

Con independencia de que se esté o no de acuerdo con las consecuencias últimas a las que conduce esta interpretación, lo cierto es que alguna crítica merece esta consideración final del Tribunal Constitucional, por la incoherencia que este planteamiento viene a introducir respecto del contenido en la STC 10/1983, de 21 de febrero. En aquel momento se afirmó que *«la elección de los ciudadanos sólo puede recaer sobre personas determinadas y no sobre los partidos o asociaciones que los proponen al electorado»* (FJ 3º), mientras que ahora se dice precisamente lo contrario, esto es, que no se vota a candidatos individuales, sino a partidos. En definitiva, no queda claro al hilo de las dos interpretaciones si, cuando un elector deposita su papeleta, está votando a un partido o a las personas que componen la lista electoral. En la sentencia de 1983 el Tribunal Constitucional parte de la segunda presunción, lo cual constituye la base para la conclusión fundamental que aquella ocasión mantuvo: que la relación de representación se produce entre los electores y los elegidos, sin intermediación de los partidos. Sin embargo, la sentencia de 1993 analizada cambia radicalmente esta interpretación, puesto que ahora se concede el protagonismo a los partidos, en detrimento de los representantes individualmente considerados. Sin duda, los elementos para la confusión están presentes y quizás demuestran un intento por parte del Tribunal Constitucional por conducir sus primeras conclusiones hacia terrenos menos radicales, aun a costa de planteamientos zigzagueantes.

En todo caso, y rescatando algo que ya ha sido apuntado con anterioridad, todos los problemas resueltos en la jurisprudencia analizada provienen del mismo origen: la dificultad de precisar con rigor la naturaleza jurídica que los partidos poseen en la actualidad, a la vista de su incorporación constitucional y de las funciones que la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico les ha reservado. Indudablemente, defender una tesis estrictamente asociativa como la que mantuvo el Tribunal Constitucional en sus primeros pronunciamientos impedía desarrollar una tesis paralela expansiva en rela-

ción con el papel de los partidos en ciertos órdenes, especialmente, el electoral y el representativo-parlamentario. Precisamente en este punto, el Alto Intérprete ha sufrido una cierta evolución en sus planteamientos, pues en un primer momento puso el acento en limitar el papel de los partidos en beneficio de la mayor libertad de los representantes, pese a que éstos fuesen patrocinados gracias a la labor de los partidos políticos. Este planteamiento da lugar, sin duda, a ciertas ventajas, pues reduce el control que las oligarquías dirigentes partidistas pueden desarrollar sobre quienes están llamados a representar, no a una opción política concreta, sino al conjunto de la sociedad, limitando la eficacia de las desviaciones inoportunas de la técnica de la disciplina de voto. En definitiva, se trataba de limitar el desenvolvimiento de las exigencias que imponía de la «Democracia de partidos» en favor de una concepción «liberal» de la representación, con base en diversos preceptos constitucionales que parecen acoger esta opción de forma expresa, con independencia de la funcionalidad y el protagonismo «real» de los partidos políticos.

Sin embargo, este planteamiento junto con sus ventajas también provocaba ciertos problemas, sobre todo si se llevaba hasta sus últimas consecuencias, porque no debe olvidarse que los partidos ejercen funciones públicas, no por propia voluntad, sino porque el ordenamiento constitucional así lo ha querido, con lo cual aquella jurisprudencia vendría a limitar, quizás excesivamente, el protagonismo que los partidos desarrollan en los Estados democráticos. De esta forma, mantener de forma radical que los partidos son ajenos a la relación representativa —salvo el momento de formación de esa relación, en la que desarrollan un importante papel en cuanto que plantean las propuestas de quienes van a ser los futuros representantes— parece una opción *legítima* a la luz de las bases formales sobre las que se ha construido nuestro modelo constitucional representativo, que descarta el mandato imperativo, que habla de representantes del pueblo, o que consagra el carácter representativo popular de las Cortes Generales. Pero, al mismo tiempo, se trataría de un planteamiento *insuficiente*, que no tiene en cuenta las evidentes dificultades prácticas que plantea el «apartamiento» de los partidos apuntado en las primeras sentencias, y que contrasta con una realidad sociológica que es mucho más rica, y en la que tienen cabida determinados acontecimientos auspiciados por el propio ordenamiento (presentación privilegiada de candidaturas por los partidos y, además, en listas cerradas y bloqueadas; la funcionalidad de los grupos parlamentarios dentro de un sistema de democracia parlamentaria racionalizada; o las funciones que el artículo sexto encomienda a los partidos, cuyo

desarrollo práctico no puede operar, tan sólo, desde una óptica estrictamente asociativa).

En definitiva, el gran problema que la propia jurisprudencia analizada trasluce reside en encontrar una solución satisfactoria a la difícil misión de hacer compatible sin excesivas tensiones una realidad *sociológica*, que muestra a los partidos como los verdaderos soberanos actuales, con una realidad *formal*, que, hoy por hoy, sigue limitando esa imagen expansiva de la funcionalidad de los partidos. Por ello, y superando tesis restrictivas del papel que hoy corresponde a los partidos, no han faltado quienes dentro de una opción más «realista» hayan planteado la posibilidad de ofrecerles un mayor protagonismo dentro, eso sí, de ciertos límites estrictamente tasados por el ordenamiento, permitiendo un cierto nivel de injerencia partidista en la relación representativa que les llevaría a convertirse, incluso, en garantes del grado de representatividad de los candidatos elegidos en sus listas frente a fenómenos como el transfuguismo. Para fundamentar esta opción se recuerda la habilitación que los partidos han recibido del ordenamiento para la realización de ciertas funciones públicas, lo cual supone de por sí una vinculación a la voluntad popular, siquiera de forma mediata (40).

Ahora bien, sea como fuere, para concluir este apartado se puede afirmar sin ninguna duda la existencia de cobertura jurisprudencial suficiente para el desarrollo del fenómeno del transfuguismo político en nuestro país, y es ahí donde aparecen realmente los problemas pues, según la interpretación llevada a cabo por el Tribunal Constitucional, el escaño pertenece al representante, lo quieran o no los partidos respectivos que —pese a pronunciamientos en una línea más matizada— lo cierto es que aparecen configurados claramente como agentes intermediarios, ajenos a la rela-

(40) En una línea a favor de un mayor protagonismo para los partidos en la relación representativa, *vid.* F.J. Bastida Freijedo, «Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 21, 1987; R.L. Blanco Valdés, *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990, ppág. 151 y sigs.; y J.A. Portero Molina, «Elecciones, partidos y representación política», en J.J. González Encinar (coord.), *Derecho de Partidos*, Espasa Universidad, Madrid, 1992, ppág. 141 y sigs. En posiciones más equidistantes entre, por un lado, el modelo clásico de representación política y, por otro, la necesidad de otorgar un mayor peso a los partidos en la dinámica de funcionamiento del Estado democrático actual, puede citarse el trabajo de F. Caamaño Domínguez, «Mandato parlamentario y derechos fundamentales» (Notas para una teoría de la representación constitucionalmente adecuada), *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 36, 1992.

ción representantes-electores, protagonistas limitados a una actuación puramente instrumental que, siendo ciertamente importante en la fase electoral, se diluye una vez que los candidatos por ellos propuestos dejan de serlo, al haber obtenido la confianza suficiente de los electores para convertirse en representantes electos. A partir de ese momento, los conceptos de mandato imperativo, mandato ideológico o disciplina de partido —pese a tener una significación política— carecen de toda virtualidad jurídica para contaminar una ficción que permanece inalterada desde la construcción del Estado liberal: la independencia del representante respecto de otros centros de poder que no sea el electorado y la inadecuación de una actitud intervencionista de los partidos en el marco de esa relación. El problema, claro está, reside en saber adaptar ese planteamiento al momento presente que no puede obviar completamente a los partidos políticos. Pero, se esté de acuerdo o no con ello, la realidad jurídico-material parece afirmar abiertamente una intervención meramente instrumental de los partidos políticos en la relación representativa.

2.5. *Valoración crítica de la regulación extremeña*

2.5.1º. El supuesto de expulsión no debe servir de base para la configuración de un menor ‘status’ del representante, aunque el abandono voluntario quizás admita otro enfoque

Como se recordará, la reforma del RAEx ha configurado dos situaciones posibles (abandono voluntario y expulsión del grupo originario) cuya realización daría lugar a que el diputado afectado pasara a tener la condición de «no adscrito», impidiéndosele ingresar en otro grupo parlamentario de la Asamblea, ni siquiera el Grupo Mixto, y hurtándosele el ejercicio de determinados derechos parlamentarios que se atribuyen exclusivamente a los grupos políticos de la Cámara. Llegados a este punto resta cuestionarse si ambos supuestos de hecho merecen idéntico tratamiento y respuesta a la luz de los planteamientos que, hoy por hoy, siguen configurando el modelo de relación representativa tal y como deriva de la propia Constitución Española y, sobre todo, de la doctrina contenida en las sentencias que han sido analizadas antes.

En este sentido, y como punto de partida, debe afirmarse que no parece admisible que los partidos se entrometan en la relación representativa que une al elector con el representante, no ya para negarla y disolverla (esto es,

para constituir el supuesto de hecho que dé lugar al cese del candidato y a la puesta a disposición del escaño a favor del partido respectivo, lo cual fue negado expresamente en la jurisprudencia constitucional antes analizada), sino que, a nuestro juicio, *también* sería consecuente con esa misma doctrina jurisprudencial la idea de que queda vedada a los partidos la posibilidad de constituir aquellos otros supuestos que, sin provocar el cese del representante, sí le impida desarrollar correctamente o le limite el ejercicio de aquellas facultades o funciones que el ordenamiento jurídico le reconozca en cada caso. Sólo desde esta perspectiva —pensamos— cabría analizar el significado de las medidas que la actual reforma del RAEx permite adoptar a los grupos parlamentarios de la Asamblea de Extremadura.

Ahora bien, los dos supuestos de hecho previstos por el RAEx como detonantes de la adquisición del *status* de «no adscrito», ¿presentan la misma entidad como para justificar una respuesta jurídica semejante? A nuestro juicio, no, por varias razones.

En primer lugar, el supuesto de *expulsión* constituye una decisión de carácter extraparlamentario por la cual se aparta a un representante de su grupo respectivo, y que va a ser la causa determinante de que adquiera de un *status* funcional minorizado respecto del resto de los parlamentarios regionales que continúen formando parte de los grupos correspondientes a las fuerzas políticas con las cuales concurrieron a las elecciones autonómicas. Debe notarse que esa decisión estaría adoptada por un órgano de naturaleza privada —con independencia de que aparezca inscrustado en el aparato funcional de un órgano de naturaleza pública como es la Cámara regional extremeña—, y su adopción provocaría consecuencias en la dinámica de funcionamiento parlamentario mediante una intromisión ilegítima en una esfera que no le corresponde, abandonando la función instrumental que a las formaciones políticas le encomienda el ordenamiento jurídico en la actualidad, e interfiriendo en la relación representativa, que no admite otras alteraciones que las que marquen los electores, generando de esta forma la lesión de un derecho fundamental como es el que se consagra en el art. 23 CE. Por todo ello, a nuestro entender, no encontraría acogida —al menos sin fricciones— en el modelo de representación política configurado en nuestro sistema constitucional y ya analizado antes en sus líneas fundamentales, ni tampoco (aunque es un supuesto que aún no ha sido analizado expresamente por el Tribunal Constitucional), en la jurisprudencia dictada hasta la fecha con ocasión del art. 11.7 de la Ley de Elecciones Locales.

En segundo lugar, debe recordarse que, tal y como ya hemos tenido ocasión de afirmar en otro lugar (41), los procedimientos partidistas de expulsión de afiliados no encuentran en la actualidad un marco adecuado para su desenvolvimiento con el cumplimiento de un mínimo de garantías imprescindibles para que no se produzca la indefensión del afectado, y para que se realice con el debido acatamiento de la exigencia constitucional de democracia interna que el art. 6 CE impone a las formaciones políticas. A nuestro juicio, mientras no se regule de forma adecuada, y por ley, las exigencias mínimas que deben darse en los procedimientos disciplinarios que se desarrollan en el interior de los partidos políticos, una decisión como la expulsión no puede constituir el supuesto que determine la limitación de algunos de los derechos que asisten a todo representante político, entre ellos, el de poder formar parte de algún grupo parlamentario para, desde ahí, tener acceso a ciertas funciones que los Reglamentos Parlamentarios encomiendan, en exclusiva, a aquéllos. Lo contrario supone dejar en manos de los aparatos partidistas, siempre permeables a la defensa de sus propios intereses, una decisión de indudable trascendencia más allá de las murallas del propio partido.

Por otro lado, de mantenerse la actual regulación contenida en el RAEx no dejarían de plantearse ciertos problemas de índole práctico que conviene resaltar. Por ejemplo, habría que determinar qué ocurría en el supuesto en que el diputado expulsado de su grupo decidiese presentar el correspondiente recurso interno contra la decisión de expulsión ante los órganos de revisión de su propio partido o, llegado el caso, embarcándose en un proceso judicial de impugnación de la decisión expulsiva.

En este sentido, el art. 23.1º RAEx parece apuntar a que el paso a la condición de diputado «no adscrito» se produciría automáticamente, sin esperar a que la resolución de expulsión adquiriera firmeza, bastando a estos efectos con que el portavoz del grupo parlamentario correspondiente lo notificara expresamente a la Mesa de la Asamblea de Extremadura, con lo cual se produce el problema de determinar qué ocurriría si la decisión de expulsión llegase a ser revocada, bien por los oportunos órganos partidistas de reclamación interna, bien por la instancia judicial correspondiente. Recordemos que el RAEx no ha previsto esta eventualidad, ni tampoco la po-

(41) Cfr. J.I. NAVARRO MÉNDEZ, «¿Pueden los partidos políticos expulsar 'libremente' a sus afiliados?», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 107, 2000.

sibilidad de reingreso en su grupo originario, como sí prevén otros Reglamentos Parlamentarios. De esta forma, y llegado el caso, el diputado expulsado que logre «vencer» en el procedimiento de impugnación de la decisión de expulsión, por imperativo del art. 23.2º RAEx quedaría compelido a continuar en su condición de «no adscrito» durante el tiempo que restara de legislatura, con la consiguiente merma en sus derechos como parlamentario.

En tercer lugar, y a diferencia de algún otro Reglamento Parlamentario regional como es el canario, el extremeño no exige expresamente que la decisión de expulsión se adopte necesariamente por el conjunto mayoritario del grupo respectivo, de forma que se evidencie, al menos, la existencia de una amplia voluntad en el seno del grupo a favor de la expulsión, sino que todo queda encomendado a lo que determinen las correspondientes normas de funcionamiento interno de los grupos parlamentarios respectivos, circunstancia ésta altamente criticable puesto que, a menudo, y como ya se ha dicho, aquéllas no aseguran debidamente que la expulsión se realice mediante el cumplimiento de unos principios garantistas mínimos: tipicidad de la infracción que determina la expulsión, derecho de audiencia, proporcionalidad entre la conducta realizada y la medida sancionadora acordada, derecho a una segunda instancia en sede partidista y ante órganos imparciales, etc.

En cuarto lugar, podría mantenerse la existencia de una discriminación lesiva del principio de igualdad en la permanencia en los cargos públicos, entre aquellos diputados regionales que, por pertenecer como afiliados al partido en cuyas listas concurren a las elecciones autonómicas, pueden llegar a verse envueltos en el supuesto de hecho de la expulsión, respecto de aquellos otros diputados independientes que, puesto que no pertenecen a partido alguno, no podrían adquirir la condición de «no adscrito» por esta causa, aunque sí por abandonar voluntariamente el grupo originario. Precisamente, debe recordarse que éste fue un criterio tenido en cuenta por el Tribunal Constitucional a la hora de dictar la STC 5/1983.

Finalmente, debe señalarse que, de mantenerse el supuesto de expulsión como detonante de la adquisición del *status* de «no adscrito», se podría llegar a producir la rocambolesca situación de que un partido político provoque «artificialmente» la expulsión de su grupo de un diputado regional disidente sin que exista motivo real para ello, sabiendo que esa decisión (atentatoria, por otra parte, de la exigencia de democracia interna del art. 6

CE, pues supondría negarle al expulsado sus derechos de participación democrática en el interior de la formación política a la que pertenece *ex* STC 56/1995, de 6 de marzo) no traería consecuencia negativa alguna para aquél que provoca la expulsión, por si al diputado afectado esa situación le acarrearía un aislamiento en sede parlamentario. O visto de otra forma, siguiéndose esta interpretación, un partido político (o un grupo parlamentario) podrá amenazar a uno o a varios de sus miembros con la expulsión como mecanismo para garantizarse su docilidad en supuestos de conflicto o discrepancia, lo cual no parece admisible a la luz de la misma exigencia de democracia interna antes mencionada, pero tampoco a la vista de la prohibición del mandato imperativo consagrada constitucionalmente (art. 67.2).

En definitiva, y a la vista de todas las razones que se han expuesto, parece claro que el supuesto de expulsión previsto en el actual RAEx como motivo de adquisición de la condición de «no adscrito», vulnera el contenido esencial del derecho fundamental que a todo representante público reconoce el art. 23.2 CE, de forma que, consecuentemente con esta tesis, producido el paso a dicha condición por esta causa, el diputado afectado tendría abierta la puerta del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, y éste, en consonancia con su propia doctrina, debería otorgarlo.

En segundo lugar, el *abandono voluntario* del grupo en cuyas listas se presentó el diputado constituye la otra causa de adquisición de la condición de «no adscrito» prevista por el RAEx, dando lugar a un supuesto cuyo enjuiciamiento presenta mayores dificultades, fundamentalmente porque, pese a que el Tribunal Constitucional elaboró en las sentencias de 1983 ya expuestas el «núcleo duro» de su doctrina sobre el modelo representación política y el papel que corresponde tanto a los representantes individuales como a los partidos políticos en dicho modelo, lo cierto es que en aquella ocasión el Alto Intérprete dejó bien claro que sus planteamientos se referían *exclusivamente* al supuesto de la titularidad del escaño en el caso de que el representante hubiese sido expulsado del partido político al que perteneciera, y sin que contemos con un pronunciamiento expreso que permita sostener cuál sería la respuesta que el Tribunal Constitucional daría al supuesto de abandono voluntario de un grupo político para, a partir de ahí, estudiar su posible aplicación extensiva al caso previsto por la Norma Parlamentaria extremeña (42).

(42) El propio Acuerdo sobre transfuguismo en el ámbito local se refiere expresamente a la cuestión en su exposición de motivos, al señalar que «...existen problemas sin resolver

Pese a todo, sí pueden sentarse algunos criterios generales que entendemos válidos. En comparación con el supuesto anterior, este segundo presenta elementos de peso para realizar un enjuiciamiento diverso respecto de la otra causa. En primer lugar, nos encontramos ahora con el supuesto típico del tráfuga que, por voluntad propia (y con independencia de la causa que ha motivado la toma de la decisión de abandonar su grupo), decide dejar de estar integrado en aquella formación política en cuyas listas se enfrentó al electorado y consiguió el escaño. En este caso, el fraude al electorado es evidente, siendo ésta la situación que la opinión pública no comprende y que, por ello, valora de forma muy negativa.

Además, y a diferencia del supuesto de expulsión, no se produce ahora esa indebida intromisión partidista en la relación representativa antes criticada, sino que sería el propio representante el que, por una decisión voluntaria, altera la confianza que el elector depositó tanto en él mismo como, sobre todo, en la formación política con la que concurrió a las elecciones y en cuyas listas cerradas y bloqueadas se consagró su candidatura, con lo cual la penalización que plantea la reforma RAEx sería una consecuencia de su propia acción, evitable si esa es su voluntad.

Por esas razones, entendemos que no existen elementos de juicio suficientes para mantener también aquí la inadecuación del supuesto de hecho del abandono voluntario al modelo de representación constitucionalmente adecuado.

2.5.2°. Los problemas que plantea *ad futuro* el apartado d) del art. 23.4° RAEx

El texto de la reforma RAEx (art. 23.3° *d*) deja en manos de una decisión de la Mesa de la Asamblea, oída la Junta de Portavoces, la tarea de de-

en la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con la titularidad del cargo cuando el concejal abandona voluntariamente a su grupo», aunque no se pierde de vista el que sí existe una doctrina constitucional reiterada sobre «el reconocimiento de que la representación conferida por el Cuerpo Electoral a sus elegidos no debe hallarse mediatizada ni suspendida a las vicisitudes de éstos con los partidos políticos que los hayan propuesto». Por otro lado, debe recordarse que una de las medidas que el citado Acuerdo propone (punto 4°) es proceder a la reforma de la LOREG «para regular el supuesto de titularidad del cargo cuando el representante electo abandone voluntariamente el partido político», zanjándose así, vía eliminación del vacío normativo existente en la actualidad, las dudas que hoy plantea este supuesto. Cfr., *Cuadernos de Derecho Público*, cit., pág. 271.

terminar la fórmula de participación de los diputados «no adscritos» en las tareas de la Cámara en los siguientes aspectos: 1) procedimiento para su intervención tanto en el Pleno como en las Comisiones; 2) determinación de aquellas Comisiones a las que pertenecerá dicho diputado (aunque quedando salvada la previsión del art. 6.2 RAEx, que implica que, como mínimo, pertenecerá a una); y 3) fórmulas para que los diputados «no adscritos» puedan ejercer las facultades y desempeñar las funciones que el Reglamento de la Cámara reconoce a los diputados individuales. En definitiva, la determinación de los aspectos más importantes que componen el estatuto del «no adscrito» no se desarrollan en el propio RAEx, sino que se produce una remisión a su concreción a través de una Norma Supletoria de la Cámara. Pero, ¿es esta circunstancia legítima? Para responder correctamente a esta cuestión debe recordarse que el Tribunal Constitucional tuvo que enfrentarse a una situación similar a la que ahora se analiza, sentando una doctrina que puede ser de utilidad para el estudio de este precepto.

En concreto, nos referimos a la STC 44/1995, de 13 de febrero (43), mediante la cual se resolvió un recurso de amparo interpuesto por un diputado del Parlamento de Cataluña que, tras ser expulsado del grupo parlamentario en el que estaba integrado desde el comienzo de la legislatura, pasó a formar parte del Grupo Mixto de la Cámara aunque con un *status* minorizado en cuanto al ejercicio de sus funciones parlamentarias respecto de las que correspondían al resto de diputados que integraban los demás grupos del Parlamento catalán. Y ello como consecuencia de que un Acuerdo adoptado por Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, acordó desarrollar la participación del Grupo Mixto en las actividades del Parlamento de una forma limitada en cuanto al ejercicio de los derechos parlamentarios por parte de quienes pasasen a formar parte de dicho Grupo (44). Así, pese

(43) Un comentario a esta sentencia puede verse en M.J. LARIOS PATERNA, «El Grupo Mixto y el transfuguismo político», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 46, 1996, págs. 239 y sigs.

(44) A estos efectos, la Norma supletoria distinguía tres situaciones posibles: 1º) que el Grupo Mixto estuviera formado por diputados que, habiéndose presentado a las elecciones en el mismo partido o coalición, no hubieran podido constituir grupo parlamentario propio. En este caso se disponía que esos diputados tendrían los mismos derechos que el resto; 2º) cuando el Grupo Mixto estuviera constituido de forma diferente a la del caso 1º), de forma que, por diferenciación respecto de dicho supuesto, así como del 3º) que a continuación se citará, sólo podía suponer que aquel grupo lo constituyesen, bien diputados expulsados de su grupo originario, bien diputados que dejasen de pertenecer a éste como consecuencia de su disolución. En este caso, su firma no computaba en aquellas iniciativas en las que el Regla-

a la petición del diputado expulsado de ser incluido en las previsiones del supuesto segundo de dicho Acuerdo (aduciendo que la baja del grupo originario no fue voluntaria, sino motivada por la incoacción de un expediente de expulsión), la Mesa del Parlamento acordó denegar lo que pedía, con lo cual se le entendió incluido en el supuesto tercero, que es el que determinaba un *status* más limitado.

Las causas que alegó en su demanda de amparo ante el Tribunal Constitucional fueron fundamentalmente dos: *a)* la vulneración del derecho a ejercer su cargo público representativo en condiciones de igualdad, al restringir el Acuerdo de la Mesa notoriamente sus derechos parlamentarios, discriminándolo respecto de los demás miembros de la Cámara con el único fin de sancionar su baja del grupo parlamentario al que pertenecía; y *b)* el referido Acuerdo habría operado una reforma encubierta del Reglamento de la Cámara, en el que se dispone que la participación de los miembros del Grupo Mixto será «análoga» a la de los demás grupos parlamentarios.

Como puede comprobarse, se trata de dos tipos de alegaciones distintas: una de carácter *material* (consistente en determinar la legalidad de otorgar un tratamiento distinto a los miembros del Grupo Mixto dependiendo de su procedencia directamente electoral o de otro grupo de la Cámara) y otra de índole *formal* (la capacidad normativa de una Norma Supletoria para llevar a cabo esa regulación).

Pues bien, el Tribunal Constitucional decidió otorgar el amparo solicitado y anular el Acuerdo parlamentario. Las consideraciones que el Alto intérprete vierte a lo largo de la STC 44/1995 son interesantes por su aplicabilidad al enjuiciamiento de la reforma extremeña, ya que, pese a que

mento de la Cámara o las leyes exigían que fuesen ejercidas por más de un grupo parlamentario; 3º) cuando el Grupo Mixto estuviera formado, exclusivamente, bien por diputados que no se adscribieran al grupo constituido por el partido o coalición con el que se presentaron a las elecciones, bien por parlamentario que hubiesen causado baja voluntaria respecto del grupo al que estaban adscritos, en cuyo caso no podían ejercer los derechos que el Reglamento del Parlamento catalán reconocía a los Grupos Parlamentarios, salvo que lo contrario se estableciera expresamente. Nótese, sin embargo, la distinción de efectos en las dos situaciones (expulsión y abandono voluntario del grupo originario), de forma que se castigaba más esta última que aquella otra situación, lo cual parece avalar la tesis que aquí hemos mantenido a favor de un enjuiciamiento diverso de ambos supuestos de hecho. Sin embargo, como se sabe, el REx no hace distinción alguna, anudando idénticas consecuencias a ambas situaciones.

las situaciones de hecho no son exactamente las mismas, sí existe —por lo menos a nuestro juicio— una analogía suficiente como para permitir la acomodación de aquella doctrina a este supuesto pues en aquel caso lo que estaba en juego era decidir, no sólo si una norma de rango inferior al Reglamento Parlamentario puede determinar un menor *status* para un cierto número de diputados (lo cual, es verdad, constituye el «nudo gordiano» del contenido de la sentencia) sino que, *además*, se estaba enjuiciando colateralmente la propia constitucionalidad de las medidas adoptadas, y la justificación de que un fenómeno como el transfuguismo político admita adoptar respuestas semejantes a las establecidas por la Norma Supletoria catalana. Y en esto último sí hay similitudes, pues en ambos casos (catalán y extremeño) se minoriza el conjunto de derechos parlamentarios atribuidos inicialmente a los representantes autonómicos por el hecho de abandonar su grupo originario.

Pero, ¿en qué consistió la respuesta que dio el Tribunal Constitucional en aquel caso?. En primer lugar, se recordó a la existencia de una «reserva de Reglamento» en el ámbito del Derecho Parlamentario, de forma que es a través de aquél, y no cualquier de otra norma intraparlamentaria, la forma idónea para llevar a cabo el desarrollo del derecho del art. 23.2 CE y, por tanto, la determinación del *status* del representante público en el seno de la institución correspondiente. Ello no descarta que la concreción de dicho *status* no pueda llevarse a cabo mediante el apoyo en normas de carácter supletorio, pero lo que no es posible, a juicio del Tribunal Constitucional, es crear *ex novo* una situación jurídica no prevista reglamentariamente (45).

Pues bien, es aquí donde podemos conectar con el art. 23.4º RAEx. Para empezar debe reconocerse que hoy por hoy no nos encontramos ante el mismo supuesto que dio lugar a la sentencia que ahora se comenta, ya que no estamos enjuiciando el contenido material de una Norma Supletoria, sino del mismo Reglamento Parlamentario. Pero no es menos cierto que en el futuro, por la remisión que lleva a cabo el propio art. 23.4º RAEx, ésta deberá ser dictada, ya que de otra forma no se podrá saber cuál es el estatuto pormenorizado de

(45) Por ello afirma en el FJ 3º que «...cuando el art. 23.2 de la Constitución reconoce a los representantes políticos el derecho a acceder y permanecer en su cargo en condiciones de igualdad “con arreglo a lo dispuesto en las leyes”, ese derecho a un ejercicio igual de sus funciones dentro de la legalidad parlamentaria no puede desvincularse de la reserva constitucional o estatutaria de Reglamento...De este modo, aquellas disposiciones parlamentarias que, dictadas *ultra vires*, lejos de suplir o interpretar el Reglamento, manifiestamente innoven o contradigan sus contenidos, implican no sólo una quiebra de la apuntada reserva reglamentaria, sino también una vulneración del citado derecho fundamental».

ejercicio de sus derechos parlamentarios por parte de un diputado que pase a tener la condición de «no adscrito». Y entonces sí que entrará en juego la doctrina contenida en esta sentencia, de forma que lo que nunca será admisible es que esa Norma Supletoria llegue más allá de lo que ha dispuesto el propio RAEx, bien configurando un *status* más restringido que el que apunta el Reglamento Parlamentario, bien añadiendo circunstancias nuevas, no previstas en éste.

Por tanto, a la vista de la doctrina contenida en la STC 44/1995, al menos formalmente no existe ningún reparo a la configuración del estatuto de diputado «no adscrito» que lleva a cabo la norma parlamentaria extremeña, ya que cumple la exigencia de la «reserva reglamentaria». Sin embargo, la remisión que hace a su concreción mediante una Norma Supletoria justificaba la necesidad de traer aquí las exigencias de esta doctrina, cuyo incumplimiento sí podría provocar dudas de constitucionalidad. Precisamente por ello, y para evitar polémicas futuras, quizás lo más conveniente hubiera sido completar el estatuto del «no adscrito» en el propio Reglamento Parlamentario y no remitir parte de la cuestión a un incierto desarrollo futuro que deje en manos de una posible decisión coyuntural la configuración de una cuestión tan importante como es el contenido del ejercicio de un derecho fundamental, tanto de los propios representantes públicos (art. 23.2° CE) como, a su través, del conjunto de los ciudadanos extremeños (art. 23.1° CE).

Por otro lado, y pese a que las cuestiones formales son las que constituyen el núcleo de las consideraciones vertidas por el Tribunal Constitucional en la STC 44/1995, no se olvidan algunas consideraciones materiales que también conviene ser tenidas en cuenta. Sin embargo, parece como si en este terreno el Tribunal Constitucional no se atreviera a decir algo que, sin embargo, sí estará implícito en sus considerandos. Así, en primer lugar, parecería como si quisiera resolver el problema planteado sólo con base en argumentos puramente formales, sin entrar sobre lo que es el verdadero fondo material de la cuestión: determinar la constitucionalidad de medidas limitativas de algunos de los derechos parlamentarios que asisten a los representantes, tomando como base motivos tales como el abandono del grupo originario y con independencia de que esas medidas estuviesen insertas en una Norma Supletoria o en el propio Reglamento Parlamentario (46).

(46) De esta forma, en un principio parece que va a soslayar la cuestión fundamental, al manifestar que «...resulta innecesario pronunciarse aquí sobre la constitucionalidad del criterio utilizado por la Mesa para justificar el establecimiento de criterios diferenciados en

Ahora bien, en el FJ 5º lleva a cabo una cierta exploración de criterios materiales, al sostener que «...no sólo se vulneró esa dimensión formal del derecho reconocido a los parlamentarios por el art. 23.2 de la Constitución. También *se lesionó el derecho a la igualdad* que, materialmente, constituye su contenido. En efecto, al introducirse el citado *criterio de diferenciación*, después de iniciada la legislatura y mediante una *utilización con fines normativos de las circunstancias del caso concreto*, el Acuerdo impugnado se dictó *ad casum*, con el *confeso fin de discriminar jurídicamente al parlamentario recurrente*, a través de la alteración *a posteriori* del estatuto del Grupo Mixto al que obligatoriamente tenía que incorporarse, produciéndose una suerte de retroactividad impropia, pues, el Acuerdo normativo recurrido limitó sus facultades de actuación parlamentaria en función, exclusivamente, de su previo comportamiento político-parlamentario, sancionándolo *ex post factum*, con apoyo en un criterio de diferenciación introducido específicamente en atención a la conducta del parlamentario y respecto del cual no existía previsión normativa alguna que pudiese servir de soporte a la decisión de la Mesa de la Cámara».

Muchas son las cuestiones que plantea este confuso fragmento en el que el Alto Intérprete hace verdaderas piruetas para no tener que llegar a lo que es el fondo del asunto: la determinación de la legitimidad constitucional de una medida limitativa de este tipo. En todo caso, lo que parece claro es que esa futura Norma Supletoria extremeña dictada en desarrollo de las previsiones del art. 23.4º RAEx, desde el punto de vista de su contenido material, no podrá llevar a cabo una concreción excesivamente restrictiva del *status* del «no adscrito». En apoyo de esta opinión puede traerse aquí la STC 38/1999, de 22 de marzo (47), que conmina a los órganos parlamentarios a realizar «una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación del ejercicio de aquellos derechos o facultades que integran el ‘estatus’ constitucionalmente relevante del representante político y a motivar las razones de su aplicación...so pena, no sólo

el seno del Grupo Mixto... pues, a los efectos de la resolución del presente recurso, basta con constatar que, a través de una norma de la Mesa, ésta, extralimitando sus facultades normativas de interpretación y suplencia del Reglamento, modificó el régimen jurídico de funcionamiento interno del Grupo Mixto, por razón, no del hecho de encontrarse constituido por un único miembro, sino en atención a la procedencia política del mismo, sin que este criterio de diferenciación, de indudable trascendencia por las consecuencias jurídicas que se vinculan a la decisión que adopten los parlamentarios respecto al eventual abandono del grupo parlamentario de origen, fuese aprobado por la mayoría absoluta de la Cámara» (FJ 4º).

(47) B.O.E. n.º 100, de 27 de abril de 1999.

de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 C.E.), sino, también, de infringir el de éstos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 C.E.)»; de forma que, aunque corresponde a los Reglamentos Parlamentario fijar y ordenar los derechos y facultades que corresponden a los cargos públicos éstos podrán, ...«al amparo de del art. 23.2 C.E. defender ante los órganos judiciales —y en último extremo ante este Tribunal— el *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por los actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órganos en el que se integren los titulares del cargo» (FJ 2º).

Por otra parte, cabría cuestionarse cuál habría sido el sentido de las palabras del Tribunal Constitucional si la limitación de los derechos parlamentarios para aquéllos que dejan de pertenecer su grupo originario no estuviera contenida —como ocurrió en el supuesto resuelto por la STC 44/1995— en una Norma Supletoria, sino en el mismo Reglamento Parlamentario, como es el caso del extremeño tras la reforma de 1999.

A nuestro juicio, y pese a su falta de claridad, sí puede verse anunciada en esta resolución la posibilidad de impugnar con alguna garantía de éxito aquellas disposiciones reglamentarias (y su desarrollo por normas complementarias) que, con base en razones tales como el simple cambio de grupo parlamentario, pretendan configurar un estatuto minorizado para aquellos diputados afectados, y ello con independencia de que la razón de esas medidas obedezca al admisible intento de limitar los efectos del fenómeno del transfuguismo político, en la convicción de que no es a través de este tipo de medidas como debe combatirse (48).

(48) Aunque desde una perspectiva contraria a la que aquí se mantiene, al comentar la STC 44/1995, M.J. Larios Paterna, *op. cit.*, págs. 254-255, sí reconoce esta «puerta abierta» al señalar que: «cabe ir más allá y preguntarse si el Tribunal hubiera anulado esta regulación si estuviera en el Reglamento parlamentario, por vulnerar el derecho fundamental del diputado a ejercer sus funciones en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE). Esto podría dar lugar a que los diputados de las Cámaras cuyos Reglamentos han limitado sus derechos por encontrarse en situaciones parecidas al del diputado del Parlamento catalán, acudiesen al Tribunal para que éste les restableciese en sus derechos. Así, ante impugnaciones de estos por actos de aplicación del Reglamento parlamentario, el Tribunal Constitucional podría anular las regulaciones que han introducido limitaciones a los derechos de los parlamentarios *tránsfugas*». Pese a todo, acaba concluyendo que, a su juicio, ésa no debería ser la respuesta dada por el Tribunal Constitucional, «puesto que las distinciones que han efectuado los Reglamentos parlamentarios se han basado en supuestos plenamente diferenciados, básicamente

3. CONCLUSIONES FINALES

1. Es posible que el modelo de representación política en la actualidad requiera ser reformulado a la vista del cambio en las bases que dieron lugar a su aparición, de forma que, la consolidación del llamado «Estado de partidos» aconseje adoptar una visión más realista del fenómeno, en el que los partidos políticos deban tener un protagonismo mayor del que, desde el punto de vista formal, se nos quiere hacer ver que tienen.

Sin embargo, no es menos cierto que, hoy por hoy, la Constitución española ha diseñado un modelo de representación política de corte clásico, que descarta la intermediación de agentes entre el Estado y los ciudadanos. Además, la jurisprudencia constitucional dictada hasta la fecha, pese a algunas vacilaciones que pueden añadir algún elemento de confusión, lo cierto es que confirma la visión clásica del fenómeno de la representación.

2. La regulación que lleva a cabo el RAEx, al configurar un *status* diferenciado para aquellos diputados regionales que abandonen o sean expulsados del grupo político con el que concurrieron a las elecciones, consagra un mecanismo ideado para luchar contra el fenómeno de transfuguismo político, que se ha convertido en la actualidad en una de las principales razones de la deslegitimación de todo lo que tiene que ver con «lo político» y, por ende, del sistema democrático en su conjunto.

Ahora bien, siendo buenas las intenciones, no lo han sido tanto los remedios diseñados, pues el RAEx otorga demasiado peso específico a los partidos políticos/grupos parlamentarios en la dinámica de la relación representativa, abandonando la posición instrumental que tanto la Constitución —que consagra un derecho fundamental del representante a la permanencia en su cargo sin intromisiones ilegítimas, y que mantiene la prohibición del mandato imperativo—, como la jurisprudencia constitucional —que ha venido a avalar este modelo—, han querido otorgarles. Por ello, negar los pilares sobre los que, aun hoy, y se quiera o no, aparece construido el modelo de representación política en nuestro país, y hacerlo además sin cobertura jurídica suficiente, resulta criticable, por mucho que los objetivos buscados sean plausibles.

en función de si los diputados del Grupo Mixto tienen o no un respaldo electoral directo», y porque «esta interpretación tampoco valoraría en sus justos términos la posición que los partidos políticos ocupan en el Estado actual, reconocida en el artículo 6 CE».

4. Si lo que se pretende es adecuar la realidad formal a la realidad material, que demuestra el indudable peso que han ido adquiriendo los partidos políticos y, a su través, los grupos parlamentarios en la mecánica de funcionamiento de las instituciones representativas, no cabe más remedio que plantear las correspondientes reformas normativas. En este sentido, no faltan propuestas para modificar la LOREG para regular qué ocurre con el escaño cuando el representante decida abandonar su grupo político, consagrando un verdadero mandato ideológico que convierta a los partidos en los garantes de la representatividad de aquéllos que han sido elegidos por los ciudadanos. Incluso, se podría plantear la reforma constitucional para hacer desaparecer de nuestra Norma Fundamental la prohibición del art. 67.2 que ha sido considerada ya por muchos como un verdadero fósil constitucional.

Pero mientras esos cambios no se produzcan el «encaje constitucional» de medidas como las que prevé el RAEx a partir de la reforma de 1999 es altamente cuestionable.

5. ¿Ello significa que, mientras las reformas normativas llegan hay que seguir tolerando que el sistema democrático sea erosionado mediante la aparición indiscriminada de quienes desean utilizar su escaño con fines destabilizadores?. Ciertamente no, pero también se debe ser consciente de que, pese a su fuerte repercusión mediática, el nomadismo político sigue siendo, afortunadamente, una excepción y, por ello, como bien se ha llegado a decir, la excepción no debe ser fuente de normas jurídicas (49).

La reforma del RAEx parte de un punto claro: se pretende poner obstáculos al fenómeno del transfuguismo, pues se desincentiva su proliferación, ya que se pierden ciertas ventajas en los casos en que se adquiriera la condi-

(49) Cfr. J. GARCÍA ROCA, *op. cit.*, ppág. 82-83, quien sostiene la necesidad de garantizar ex art. 23.2 CE la independencia del representante frente al partido al que pertenezca sin que ello suponga negar el papel que a los partidos corresponde en la relación representativa, sino simplemente un mecanismo garantista previsto para entrar en juego en casos límite de conflicto de intereses. Al tiempo, y con buen criterio, recuerda que el principio de libertad del representante «...pudiera llegar a ser un basamento para la democratización de las organizaciones de los partidos, si esas asociaciones asumen realmente la voluntad política de reordenar y adecuar sus estructuras internas con arreglo a imperativos democráticos para impedir el predominio de minorías organizadas». Sobre el alcance y significación de la exigencia constitucional de democracia interna partidista *vid.* J.I. NAVARRO MÉNDEZ, *Partidos políticos y «democracia interna»*, «Cuadernos y Debates» n.º 85, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.

ción de «no adscrito». Pero lo cierto es que no se va a impedir que sigan existiendo tránsfugas, que se manifiestan como algo consustancial al sistema, puesto que según la doctrina del Tribunal Constitucional el escaño seguirá perteneciendo al diputado, y nunca revertirá en los partidos políticos. Siendo ello así, se estima que el «efecto desincentivador» que medidas como las analizadas provocan no compensan el «sacrificio» que colateralmente provocan al sistema de ejercicio de derechos fundamentales por parte de los representantes públicos.

En este sentido consideramos más oportuno (desde el punto de vista de la eficacia en cuanto al logro de resultados prácticos, pero también respecto a una interpretación *pro libertate* del ordenamiento jurídico) que, lejos de centrar la atención en la aplicación de correctivos que introduzcan tensiones en el actual modelo constitucional de representación política, lo correcto sería luchar contra el fenómeno del nomadismo en un ámbito externo al de las instituciones representativas, mediante fórmulas convencionales suscritas por los propios partidos políticos por las que se comprometan públicamente a no beneficiarse de los efectos perversos del fenómeno y a arrinconar a los tránsfugas. Otra cosa es que los propios partidos políticos estén en condiciones de garantizar *pro futuro* la aplicación de un acuerdo de este tipo. Por ello, el Acuerdo sobre transfuguismo en el ámbito local constituye una experiencia positiva que debería trasladarse progresivamente a otros ámbitos como el autonómico y el estatal.

6. El principio democrático como valor de organización social ofrece ciertos mecanismos cuyo abuso provoca efectos perversos para la vigencia del propio sistema. Pero, por encima de todo, y aunque pueda parecer paradójico, la supervivencia de la democracia exige un cierto nivel de tolerancia del fenómeno transfuguista, si no se quieren causar males mayores que los que se pretenden corregir.

La demonización del tránsfuga se ha convertido en una bandera que todos estamos dispuestos a enarbolar, pero no a cualquier precio. Las presentes páginas no han tenido otro objetivo que demostrar, precisamente, cómo esto es lo que ha ocurrido con la regulación del estatuto que, para los diputados «no adscritos», ha previsto el RAEx tras su reforma de 1999.