

RÉGIMEN DE LOS DIPUTADOS NO ADSCRITOS Y SU AGRUPACIÓN EN LES CORTS VALENCIANES

JAVIER GUILLEM CARRAU (*)

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. SOBRE EL DIPUTADO NO ADSCRITO.—2.1. *El mandato representativo*.—A. Acceso a cargo público representativo.—B. Los cambios de grupo político.—2.2. *El contenido esencial del mandato representativo*.—A. Derecho de configuración legal.—B. Admisibilidad por el TC de tratamientos distintos en el Reglamento parlamentario: diputados en el grupo mixto.—C. Núcleo esencial de la función representativa.—2.3. *Regulación del «diputado no adscrito»*.—A. Marco normativo.—i) Reglamentos parlamentarios que no contemplan «diputado no adscrito».—ii) Reglamentos parlamentarios que contemplan, además, el «diputado no adscrito».—2.4. *El estudio del caso de los diputados no adscritos de Les Corts Valencianes*.—A. El Reglamento de Les Corts Valencianes de 2006 y la figura de los diputados no adscritos.—B. La puesta en práctica de las disposiciones reglamentarias: los primeros diputados no adscritos.—C. La agrupación de diputados no adscritos: una creación sobrevenida no contemplada en el Reglamento.—D. Conclusiones.—3. CONSIDERACIONES FINALES.

(*) Abogado. Doctor en Derecho. Lletrat de Les Corts Valencianes.

1. INTRODUCCIÓN

La figura jurídica del diputado/a no adscrito ha sido incorporada en algunos textos reglamentarios en el ámbito de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas como un instrumento de control o paliativo de los efectos del transfugismo político (1).

(1) Junto con la jurisprudencia del TC y del TJCE sobre la materia, para la realización de este estudio, se ha empleado la siguiente bibliografía: AGUILÓ I LUCIA, LI., «La expulsión del grupo parlamentario», en *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 4, diciembre, 2000, p. 121-127; ÁLVAREZ CONDE, E., *Curso de Derecho Constitucional*, vol. I, 3.^a ed., Tecnos, 1999; ARCE JANÁRIZ, A., «El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de jurisprudencia parlamentaria», *Cuadernos Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 14, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2004 y «Tránsfugas y portavoces en el Grupo Mixto (Dictamen sobre la constitucionalidad de la portavocía del Grupo parlamentario Mixto preparada por el Grupo de trabajo para la reforma del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias)», *Revista de las Cortes Generales*, 40, pp. 155-169; AREVALO GUTIÉRREZ, A., «La configuración estructural de los Grupos parlamentarios a tenor de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en el monográfico sobre «Los Grupos Parlamentarios de Asamblea», *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, junio 2007, pp. 463- 500; CAAMAÑO DOMINGUEZ, F., *El mandato parlamentario*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1991; CAZORLA PRIETO, L., *Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?*, Madrid, 1985; CHITI-BATELLI, A., *Il Parlamento Europeo*, Padova, Edizioni Cedam, 1982; CID VILAGRASA, B., «Naturaleza Jurídica de los Grupos Parlamentarios» en el monográfico sobre «Los Grupos Parlamentarios de Asamblea», *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, junio, 2007, pp. 179-204; CLINCHAMPS, N., *Parlement européen et droit parlementaire*, LGDJ, 2006; COELLO MARTÍN, C., «Reglas de juego y sentido común: a propósito de la STC 141/2007, de 18 de junio, sobre la disolución del grupo parlamentario riojano» en *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardulararitzako Euskal Aldizkaria*, núm. 81, 2008, pp. 179-216; CORONA FERRERO, J. M., «Los grupos parlamentarios y el mandato» en el monográfico sobre «Los Grupos Parlamentarios de Asamblea», *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, junio,

2007, pp. 205-218.; DEL PINO CARAZO, A., «Los grupos parlamentarios en el Parlamento Europeo» en el monográfico sobre «Los Grupos Parlamentarios de Asamblea», *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, junio, 2007, pp. 63-91; DORADO, F., «La estructura interna del Parlamento Europeo» en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 9, 1986; FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, P., «El poder legislativo entre la Política y el Derecho», *Cuadernos Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 21, Thomson-Aranzadi, 2008; GARCÍA-PELAYO, M., *El estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1986; GARCÍA MEXIA, P. G., «Problemas jurídico-parlamentarios de la creación de un Grupo Parlamentario Mixto», *Revista de las Cortes Generales*, 1999, núm. 46, pp. 189-227; GARCÍA ROCA, J., «Representación política y transfugismo: la libertad de mandato», en SANTOLAYA MACHETTI, P., y CORONA FERRERO, J. M. (dirs.), *Transfugismo político: preguntas y respuestas*, Thomson-Civitas, 2009, pp. 39-82; y *Cargos públicos representativos. Un estudio del art. 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, 1999; LARIOS PATERNA, M. J., «Régimen Jurídico del cambio de grupo parlamentario en las Cámaras legislativas del Estado español» en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10, 2001, pp. 101-117, y «El grupo mixto y el transfugismo político: un comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 44/1995, de 13 de febrero», *Revista española de derecho constitucional*, 1996, núm. 46, pp. 239-255; MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *Manual de Derecho Constitucional, Parte General*, Tirant lo Blanch, 2007, y «Democracia, pluralismo, representación. Consideraciones acerca de la reforma del parlamento» en *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, núm. 4, 1997, pp. 239-268; MATÍA PORTILLA, E., «Naturaleza, composición, estructura orgánica y funcionamiento de las Cortes de Castilla y León», en *Derecho de Castilla y León*, Lex Nova, 2008, pp. 257-309; MCKEOWN, M., *The truth about innovation*, Pearson, 2008; NAVARRO MÉNDEZ, J. I., «Patología del transfugismo 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)», *Revista de las Cortes Generales*, 2000, núm. 49, p. 7-55; ONATE, P., y DELGADO, I., «Partidos, grupos parlamentarios y diputados en las asambleas autonómicas» en *Organización y funcionamiento de los Parlamentos Autonómicos*, pp. 135-173; PÉREZ SERRANO JAUREGUI, *Los grupos parlamentarios*, Tecnos, 1989; PITARCH, I., «El Grupo Mixto y sus alternativas» en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 1, 1995, pp. 31-59; PRESNO LINERA, M. A., «Pluralismo de partidos, no separación de poderes», *Fundamentos*, 5/2009, Junta General del Principado de Asturias, pp. 241-298; PULIDO QUECEDO, M., *Constitución española*, Thomson-Aranzadi, 4.^a ed., 2005, y *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del art. 23.2 de la Constitución*, Civitas-Parlamento de Navarra, Madrid, 1992; RITTBERGER, B., *Building Europe's Parliament. Democratic representation beyond the Nation-State*, Oxford University Press, 2005; SAIZ ARNAIZ, A., *Los grupos parlamentarios, Congreso de los Diputados (monografías)*, 1989; SANZ PÉREZ, A. L., «Los grupos parlamentarios en la organización y en el funcionamiento de los Parlamentos» en el monográfico sobre «Los Grupos Parlamentarios de Asamblea», *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, junio, 2007, pp. 243-282; SANTOLAYA MACHETTI, P., y CORONA FERRERO, J. M. (dirs.), *Transfugismo político: preguntas y respuestas*, Thomson-Civitas, 2009; SANTOLAYA LÓPEZ, F., «El transfugismo en algunos países europeos», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 19, 2007, pp. 395-421; SARMIENTO MÉNDEZ, X. A., «La territorialidad y sus repercusiones en los Grupos parlamentarios» en el monográfico sobre «Los Grupos Parlamentarios de Asamblea», *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, junio, 2007, pp. 159-178;

Estas nuevas situaciones pueden ser objeto de interpretación a la luz del contenido esencial del derecho del diputado/a en los términos constitucionales fijados por la doctrina científica y la jurisprudencia de nuestro ámbito jurídico interno y comunitario.

Las disposiciones reglamentarias que prevén una articulación de esta figura jurídica contemplan cambios tanto en la organización de los trabajos parlamentarios como en la estructura de la Institución parlamentaria.

El objetivo de este estudio es analizar, partiendo del conjunto de disposiciones reglamentarias que, en nuestro ámbito territorial, han contemplado la citada figura con carácter general, un caso de estudio concreto. Este caso es la regulación de la misma en Les Corts Valencianes, donde la puesta en práctica de la figura jurídica ha ido acompañada de una novedad o innovación parlamentaria, que ha consistido en la creación de la agrupación de diputados no adscritos (2).

De este modo, las consideraciones finales recogen una serie de reflexiones en relación con la figura jurídica de los diputados no adscritos que sitúan la misma en las fronteras que el TC ha establecido al definir el mandato representativo. Al no existir pronunciamientos específicos del Alto Tribunal al respecto, luces y sombras se ciernen sobre esta compleja creación reglamentaria con un nítido objetivo, la lucha contra el transfugismo.

SORIANO DÍAZ, L. R., «Parlamento y derechos fundamentales», en *Revista de las Cortes Generales*, 1999, núm. 46, pp. 59-89; TOMAS MALLEN, B. S., *Transfugismo parlamentario y democracia de partidos*, Madrid, CEPC, 2002; TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional Español*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, t. I, 3.ª ed., 1992; TUDELA ARANDA, J., *El parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*, colección monografías, 77, Congreso de los Diputados, 2008; VIBORAS JIMÉNEZ, J. A., «Los grupos parlamentarios. Reflexiones para su regulación en España y propuestas de reforma» en *El Reglamento parlamentario*, Santander, Parlamento de Cantabria, 2000, pp. 231-262.

(2) Habitualmente, el término innovación se asocia en los ámbitos parlamentarios a las cuestiones tecnológicas relacionadas con los procesos o procedimientos. En este asunto, nos encontramos con una innovación que tiene también consecuencias organizativas de trascendencia singular. Como señala, MCKEOWN el enfoque de la innovación puede ser el producto, el proceso o la organización; en este último caso, la innovación busca nuevas maneras de estructurar la realidad con la que se contrasta (MCKEOWN, M., *The truth about...*, p. 4.)

2. SOBRE EL DIPUTADO NO ADSCRITO

Como señala la doctrina, por un lado, la creación de la figura del diputado no adscrito obedece al loable propósito de luchar contra la denostada práctica del transfugismo político. Por otro, la aparición de esta figura es una manifestación más de la tendencia a la instrumentalización de nuestras Asambleas Legislativas al servicio de los intereses de los grupos parlamentarios en detrimento de su dimensión institucional como órganos del Estado o de la Comunidad Autónoma respectiva (3).

Igualmente, al respecto de la figura de los diputados no adscritos, por la doctrina ya se ha manifestado que «... Conociendo que no hay pronunciamientos constitucionales sobre el conjunto de normas que se han relacionado, la doctrina se ha manifestado bien a favor de la constitucionalidad de estas disposiciones reglamentarias, bien admitiendo la constitucionalidad sólo en los casos de abandono de Grupo parlamentario y no en los de expulsión» (4). Estas reflexiones ponen de relieve cierta distinción entre cuando el pase a la situación de no adscrito viene motivado por un abandono o por una expulsión. Por ello, es interesante analizar los elementos de reflexión aportados por la doctrina para ambas situaciones. En ambos casos, la pérdida de un diputado o diputada de su adscripción a un grupo parlamentario y su pase a la situación de diputado no adscrito lleva consigo una cadena de consecuencias jurídicas que son susceptibles de afectar al mandato representativo del mismo y a la actividad ordinaria y estructura orgánica de la Institución parlamentaria (5).

(3) MATÍA PORTILLA, E., «Naturaleza, composición...», p. 282.

(4) ARCE JANÁRIZ, A., *El Parlamento en los Tribunales...*, p. 90; CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F., *El mandato...*, p. 275.

(5) En los casos de abandono, la cuestión engarza con la compleja valoración de las situaciones de transfugismo que asolan la vida política parlamentaria y cuyos matices interpretativos son analizados a la luz del mandato representativo. Como señala MATÍA PORTILLA, los Reglamentos parlamentarios descargan en las Mesas de los Parlamentos una tarea que por afectar a facultades que integran el núcleo del derecho constitucional a ejercer un mandato representativo, debía llevar a cabo el propio Reglamento parlamentario. Esta dificultad nace del hecho de que los Reglamentos parlamentarios ignoran la nueva categoría de los diputados no adscritos a lo largo y ancho del su articulado, hasta el punto de que el único precepto que se ocupa de estos parlamentarios es el tantas veces citado 23 de la Constitución Española (MATÍA PORTILLA, E., «Na-

2.1. *El mandato representativo*

La CE, al igual que la mayoría de las Constituciones europeas, consagra el mandato representativo como uno de los elementos fun-

turalidad, composición...», p. 282). Apunta AGUILÓ I LUCIA, en el caso de expulsión, que la Mesa de la Cámara no puede admitir una mera comunicación del portavoz sino que ha de ser decisión de sus miembros, certificándose a tal efecto que la decisión se ha adoptado democráticamente por la mayoría del grupo parlamentario en una reunión del mismo convocada formalmente y en la que figure como un punto del orden del día precisamente la expulsión (AGUILÓ I LUCIA, Ll., «La expulsión del grupo...», p. 124). Siguiendo a NAVARRO MÉNDEZ, en este sentido, la Mesa de la Cámara que reciba la comunicación de la expulsión deberá apreciar si dispone de la información suficiente para la toma de la mencionada decisión en términos acreditativos de la situación que se ha producido a la luz de las competencias que le atribuye el Reglamento correspondiente. Esta tarea es compleja puesto que en la misma confluyen, en primer lugar, el principio de autoorganización consagrado para los partidos políticos y su concreción en la aplicación de un régimen sancionador a un miembro del mismo (y, se pueden entender, por extensión, a los grupos parlamentarios) con los límites propios de la especial posición constitucional de los partidos políticos [STC 56/1995, FJ 3.b)]; y, en segundo lugar, el conjunto de principios que inspiran el derecho sancionador y que, eventualmente, son de aplicación a la expulsión comunicada [STC 96/1994, FJ 2.b)] y, en su virtud, la naturaleza recurrible de la citada expulsión por las vías de reclamación interna que, eventualmente, se hayan previsto en el grupo o externa ante la jurisdicción ordinaria (SSTC 218/1988, FJ 1). Abundando en lo expuesto, NAVARRO MÉNDEZ considera necesario exigir el cumplimiento de una serie de garantías mínimas en los procedimientos de expulsión, cuya satisfacción podría ser comprobada por la Mesa de la Cámara con carácter previo a la adopción del acuerdo de pase del diputado afectado a la condición de no adscrito; entre las mismas se han de incluir la audiencia del sancionado con carácter previo a la imposición de la sanción; la instrucción del correspondiente expediente sancionador; la tipificación previa de la conducta sancionable con la expulsión y la graduación de la sanción en función de la gravedad de la conducta realizada; la motivación del acuerdo de expulsión; el derecho a una instancia revisora, etc. Todo ello desde una óptica de pleno reconocimiento de libertad de cada Grupo Parlamentario a la hora de fijar en su normativa interna de organización las causas que puedan suponer la expulsión de un diputado. Por otro lado, debemos señalar que esta misma doctrina afirma que solamente el cumplimiento de estas garantías mínimas —directamente conectadas con el cumplimiento de la exigencia de democracia interna que el art. 6 de la Constitución impone a los partidos políticos— otorgaría legitimidad suficiente a la adopción de una medida de este tipo. De esta forma, si estas garantías son exigibles en relación con acuerdos partidistas, nos parece igualmente necesario considerarlas en el ámbito del funcionamiento de los Grupos Parlamentarios, dado que, como se expone posteriormente, la decisión de expulsión provocará una reducción del haz de facultades que integran el *ius in officium* del diputado no adscrito, introduciendo limitaciones —razonables, eso sí— al ejercicio por parte de aquél de su derecho de participación política. Por ello, la citada doctrina considera razonable que el portavoz del Grupo Parlamentario al que pertenecía el diputado expulsado acredite ante la Mesa, no sólo que la decisión se ha adoptado de forma mayoritaria, sino incluso que el desarrollo del procedimiento sancionador se ha llevado con arreglo a esas garantías mínimas (NAVARRO MÉNDEZ, J. I., «Patología de...», pp. 30 y ss.).

damentales del sistema democrático. En función de ello, se proclama que la titularidad del cargo público representativo es individual, de cada representante, presidiendo el desempeño de las funciones propias del mismo el principio de libertad. Esta libertad se traduce en el derecho de acceso igualitario y de permanencia en dicho cargo público representativo que se preceptúa en el art. 23 de la CE (6).

Esta misma libertad ha sido alegada para justificar los cambios de grupo político como se analiza a continuación con mayor detalle.

A. Acceso a cargo público representativo

En este sentido, la jurisprudencia constitucional confirma una interpretación de dicho art. 23 de la CE por la que se hace titular del mandato representativo a los ciudadanos al consagrar su derecho a «acceder a cargos públicos representativos» (7).

Por ese motivo, considera el Tribunal Constitucional que, con el propósito de asegurar la efectiva realización del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de sus representantes, la garantía dispensada en el apartado 2 del art. 23 al acceso en condiciones de igualdad al cargo público se extiende a la permanencia en el mismo y al desempeño de las funciones que le son inherentes, en los términos que establecen las leyes o, en su caso, los reglamentos parlamentarios pues no en vano se trata de de-

(6) Entre otras, véanse las siguientes obras que han analizado la cuestión del art. 23.2 CE y el acceso al cargo público representativo: GARCÍA ROCA, J., «Representación política y transfugismo...», pp. 45 y ss., y *Cargos públicos representativos...*, pp. 39 y ss.; PULIDO QUECEDO, M., *El acceso a los cargos...*, pp. 268 y ss.

(7) Afirma el Tribunal Constitucional que los derechos fundamentales garantizados en los dos apartados del art. 23 CE encarnan el derecho de participación política en el sistema democrático consagrado por el art. 1 CE y son la forma esencial de ejercicio de la soberanía por el conjunto de los ciudadanos (STC 51/1984). Reflejo como son del Estado democrático, se establece entre ellos tan íntima imbricación, al menos en lo que al derecho de acceso a cargos públicos se refiere, que bien puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos (SSTC 5/1983, 10/1983, 23/1984, 32/1985, 149/1988, 71/1989, 212/1993, 205/1994, 44/1995, 38/1999 y ATC 837/1985).

rechos fundamentales de configuración legal, respetando la igualdad de todos en su ejercicio y evitando perturbarlo con obstáculos que puedan colocar a unos representantes en condiciones de inferioridad respecto de otros (8).

Junto a ello, la doctrina ha destacado la relevancia no sólo política sino jurídico-constitucional, que poseen los partidos políticos en el Estado constitucional actual, definido así como un *Estado de partidos* (9), donde la representación se convierte en pieza clave del Estado moderno (10). Esta relevancia no alcanza, sin embargo, desde el punto de vista jurídico-constitucional, a considerar a éstos sujetos de la representación política ni, por tanto, titulares de los cargos públicos representativos (11). Como bien señala la doctrina, por una parte, la propia Constitución en el art. 67.2 y algunos Estatutos de Autonomía confirman categóricamente la prohibición del mandato imperativo a favor de todos los parlamentarios. Por otra parte, debemos destacar la constitucionalización de los partidos políticos en el art. 6 CE y de los grupos parlamentarios en el art. 78.1 CE. En esta línea, se afirma que una lectura positiva de los arts. 67.2 y 23.2 CE viene a reforzar evidentemente la institución del mandato parlamentario representativo (12).

La crítica doctrinal se basa fundamentalmente en que el modelo interpretativo del TC conecta más con un modelo liberal que con el moderno Estado de partidos, en el que la realidad del sistema electoral hace que, en relación a la representación política, debido a las listas cerradas y bloqueadas, la elección del representante recaiga sobre el partido y no sobre los ciudadanos individualmente considerados.

(8) Entre otros, véase, FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, P., *El poder legislativo entre la...*, pp. 109 y ss.; GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos...*, pp. 365 y ss.; PULIDO QUECEDO, M., *El acceso a...*, p. 183.

(9) Véase, por todos, GARCÍA PELAYO, M., *El Estado de partidos...*

(10) Entre otros, véase, ÁLVAREZ CONDE, E., *Curso de Derecho...*, pp. 124 y ss.; MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *Manual de Derecho...*, pp. 108 y ss.; PRESNO LINERA, M. A., «Pluralismo de partidos...», p. 273; TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional...*, pp. 78 y ss.

(11) Entre otros, véase, PULIDO QUECEDO, M., *El acceso a...*, p. 183; TUDELA ARANDA, J., *El parlamento necesario...*, p. 216.

(12) CORONA FERRERO, J. M., «Los grupos parlamentarios y el mandato...», p. 212.

Por ello, la Constitución también otorga, en este sentido, una enorme trascendencia a los partidos políticos por «... ser instrumentos fundamentales para la participación política» (art. 6 CE) y, de este modo, se está condicionando y alterando seriamente el ejercicio del mandato representativo por el parlamentario individual (13).

B. Los cambios de grupo político

Hemos de manifestar, sin embargo, que la jurisprudencia constitucional del art. 23.2 CE es criticada por haber constituido una cobertura jurídica al transfuguismo, fenómeno percibido en general como poco deseable por sus efectos en el falseamiento de la representación política, en el debilitamiento del sistema de partidos, en la pérdida de credibilidad de la clase política, etcétera (14).

Este fenómeno de cambio de grupo político a cargo de un representante popular es sobradamente conocido en España (15) y en

(13) Véase el resumen de dichas posiciones doctrinales en CORONA FERRERO, J. M., «Los grupos parlamentarios y el mandato...», p. 213; GARCÍA ROCA, J., «Representación política y transfuguismo...», pp. 64 y ss.

(14) Entre otros, véase, ARCE JANÁRIZ, A., *El Parlamento en los Tribunales...*, p. 89; GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos...*, pp. 77 y ss.; PRESNO LINERA, M. A., «Pluralismo de partidos...», p. 273; PULIDO QUECEDO, M., *El acceso a...*, SORIANO DÍAZ, L. R., «Parlamento y derechos...», pp. 63 y ss.; y TOMAS MALLE, B. S., *Transfuguismo parlamentario y...*, pp. 235 y ss.

(15) En esta línea, se adoptó, por todos los Grupos Parlamentarios del Congreso de los Diputados, el Acuerdo sobre un Código de conducta política en relación con el transfuguismo en las Corporaciones Locales, de 7 de julio de 1998, que posteriormente fue renovado el 26 de septiembre del 2000 y el 26 de mayo del 2006. En las Cortes Valencianas, fue adoptado también un acuerdo en relación con el transfuguismo mediante la adopción de la Resolución 433/IV sobre elaboración de un acuerdo referente a un código de conducta política en relación con el transfuguismo (DOCV núm. 319, de 11 de marzo de 1999). La imposible mutación en la inicial interpretación constitucional ha implicado que las principales fuerzas políticas hayan intentado pactar entre ellas para expulsar de la representación a los denominados «tránsfugas». La última adenda al Acuerdo del Congreso, de 23 de mayo de 2006, con la previsión de su aplicación en el ámbito parlamentario, incluye por ejemplo la prohibición de participar en las Juntas de portavoces del diputado tránsfuga (SANZ PÉREZ, A. L., «Los grupos parlamentarios en la organización...», p. 246). En este contexto, adquieren sentido las recientes reformas legales en el marco local, mediante la modificación del art. 73 de la Ley de Bases del Régimen Local por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, y del Título I del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las

el resto de Estados miembros de la UE y se plantea en los diversos niveles representativos (nacional, autonómico y local) (16).

En Derecho comparado, cabe destacar la aportación del Constitucionalismo portugués consistente en el nuevo concepto de «mandato ideológico o de partido» que sustituye al «mandato representativo» en el art. 167.1.c) de la Constitución portuguesa y que ha sido propuesto en nuestro ámbito por determinados sectores doctrinales, que llegan a sostener la posibilidad de tipificar como causa de la pérdida del mandato el abandono voluntario del partido por parte del parlamentario, aunque no el caso de expulsión (17).

No obstante, mientras no se operen las reformas pertinentes en la Constitución y/o en la Ley Orgánica de Régimen Electoral no cabe duda sobre la doctrina del TC en relación con la titularidad de los escaños. Con lo cual, el debate jurídico-constitucional se ha trasladado *de facto* al estudio del contenido esencial del mandato parlamentario y los límites constitucionalmente admisibles a la libertad del representante (18).

Corporaciones locales, que configuran la consideración de los «regidores no adscritos» a aquellos que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos o que abandonen su grupo de procedencia.

(16) Entre otros, véase, SANTOLAYA LÓPEZ, F., «El transfuguismo en algunos...», p. 397; TOMAS MALLEN, B. S., *Transfuguismo parlamentario* y..., pp. 117 y ss.

(17) Entre otros, respecto a la cuestión portuguesa, a favor y en contra, véase, ARCE JANÁRIZ, A., *El Parlamento en los Tribunales...*, p. 90; CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F., *El mandato...*, p. 275; GARCÍA ROCA, J., «Representación política y transfuguismo...», p. 66; TOMAS MALLEN, B. S., *Transfuguismo parlamentario* y..., pp. 159 y ss.

(18) No parece que este aspecto sea considerado sustantivo en el marco de las reformas constitucionales o legales pendientes. Esta afirmación se realiza sobre la base del análisis de los recientes informes del Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución y sobre la reforma de la LOREG. El Consejo de Estado no fue requerido a pronunciarse sobre esta cuestión en la solicitud que le realizó el Gobierno para informar sobre la reforma constitucional (<http://www.consejo-estado.es/pdf/MODIFICACIONES%20CONSTITUCION%20ESP.pdf>). Tampoco, se ha encontrado pronunciamiento sustantivo al respecto en el reciente informe del Consejo de Estado sobre la reforma de la LOREG (<http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN%20ELECTORAL.pdf>, p. 3), donde se señalar que «... la doctrina especializada también ha llamado la atención, en diversas ocasiones, sobre algunas imperfecciones o carencias técnicas de la actual regulación del régimen electoral y ha sugerido la necesidad o la conveniencia de abordar ciertas modificaciones en ámbitos tales como el de la sustitución por razones justificadas de los representantes electos».

En el ámbito del Consejo de Europa, la conocida como Comisión de Venecia concluye una opinión, compartida por parte de la doctrina, que se sintetiza en la prohibición de la transferencia «... de un diputado de un Grupo político a otro, especialmente cuando esa transición se estime necesaria por los desarrollos políticos, sociales y económicos presenciados por una sociedad...», puesto que dicha opción corta las relaciones entre la sociedad civil y el Parlamento (19).

2.2. *El contenido esencial del mandato representativo*

El mandato representativo, como derecho de configuración legal, comprende la admisibilidad para el TC de tratamientos desiguales para los titulares del citado mandato con base en el Reglamento parlamentario y con una justificación objetiva y razonable, que respete el contenido esencial de la función representativa parlamentaria.

Con otras palabras, señala el TC que la afirmación de la libertad del cargo público representativo se manifiesta, entre otras actuaciones, en la posibilidad de integrarse grupo parlamentario. No obstante, esta libertad es modulada por el Reglamento parlamentario y las Resoluciones interpretativas del mismo siempre respetando el contenido esencial del mismo y evitando que dicha modulación dificulte gravemente el ejercicio de las mismas.

A. Derecho de configuración legal

Como se acaba de anticipar, para el citado Tribunal, nos hallamos ante un derecho de configuración legal. Compete a la ley y, en determinadas materias, a los reglamentos parlamentarios, fijar y ordenar, precisamente, esos derechos y facultades que corresponden

(19) Esta manifestación se realiza en el marco de una opinión al respecto de la ley electoral de Ucrania, accesible el 23 de julio de 2009 en [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)019-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)019-e.asp). Véase, GARCÍA ROCA, J., «Representación política y transfugismo...», p. 70.

a los distintos cargos y funciones públicas. Una vez creados, afirma el TC, quedan integrados en el *status* propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, defender ante los órganos judiciales —y en último extremo ante este Tribunal— el *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren los titulares del cargo (SSTC 161/1988, 181/1989, 36/1990, 205/1990, 214/1990, 95/1994, 124/1995, y ATC 240/1997).

No obstante, en opinión del TC, no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental. Sólo poseen relevancia constitucional a estos efectos los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o del control de la acción del Gobierno (STC 214/1990).

Señala la doctrina que se configura un derecho de participación política y de configuración legal, ante el que el legislador encuentra el límite infranqueable de su contenido esencial; y cuya naturaleza no es sustantiva, al denominarse derecho constitucional autónomo, pero no fundamental (20).

Estas circunstancias imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o facultades que integran el *status* constitucionalmente relevante del representante político y a motivar las razones de su aplicación (SSTC 205/1990, 76/1994 y 41/1995, con carácter general la STC 176/1998 y ATC 428/1989), so pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también, de infringir el de éstos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1).

(20) PULIDO QUECEDO, M., *El acceso a...*, pp. 54 y ss.

B. Admisibilidad por el TC de tratamientos distintos en el Reglamento parlamentario: diputados en el grupo mixto

Es conocido que el TC se ha manifestado sobre la admisibilidad de tratamientos distintos en el Reglamento parlamentario en relación con los diputados del Grupo Mixto. Como señala la doctrina, la pérdida de representatividad puede justificar, en efecto, la imposición de limitaciones sobre el estatuto de los diputados que incurran en ella pero no pueden afectar a los contenidos de la representación que individualmente tiene asignada dicho diputado (21).

Por una parte, el TC se manifestó con motivo de una serie de acuerdos que fueron adoptados por la Asamblea de la Comunidad de Madrid por el pase al Grupo Mixto de un diputado una vez iniciada la legislatura. En dicha Sentencia, consideró que no se afectaba el contenido esencial del derecho fundamental por la adopción de sendos acuerdos de Mesa que, por un lado, graduaban la cuantía de las subvenciones exclusivamente en atención al carácter más o menos numeroso de los Grupos por una exigencia de equidad y, por otro, limitaban la presencia del diputado a tres Comisiones permanentes. En definitiva, la proporcionalidad o modulación en el cálculo de la subvención fija parece que no atenta al principio de igualdad ni tampoco al derecho de participación reconocido en el art. 23 CE (STC 214/1990).

Por otra parte, el TC incluyó una serie de consideraciones relevantes sobre los límites de la discriminación del Grupo parlamentario mixto en supuestos de transfuguismo con motivo del recurso de amparo que un Diputado del Parlamento de Cataluña interpuso contra una Norma supletoria del Reglamento en la que se regulaba la participación del Grupo parlamentario Mixto en las actividades de la Cámara (22).

(21) ARCE JANÁRIZ, A., «Tránsfugas y portavoces en el Grupo...», p. 162.

(22) En dicha ocasión, respecto a la confirmación de la impugnabilidad de las normas supletorias a través de la vía del amparo constitucional, el TC afirmó que «... De este modo, aquellas disposiciones parlamentarias que, dictadas ultra vires, lejos de suplir o interpretar el Reglamento, manifiestamente innoven o contradigan sus contenidos, implican

En este asunto la norma impugnada diferenciaba las facultades del Grupo Mixto con apoyo en un criterio de legitimidad directa. Es decir, el núcleo de la norma consistía en la limitación de las iniciativas parlamentarias del Grupo Mixto cuando esté formado exclusivamente por parlamentarios trásfugas y el TC consideró el acuerdo contrario al art. 23.2 CE porque «... en él se estableció una diferencia de trato normativo en atención a las circunstancias de la persona, sin existir previsión reglamentaria alguna sobre esa particular cuestión» (23).

En definitiva, es compartido por la doctrina académica que un tratamiento distinto de los parlamentarios del Grupo Mixto en función de su origen —miembros originarios del Grupo Mixto y diputados trásfugas—, previsto en el Reglamento parlamentario, no resulta contrario al principio de igualdad que proclama el art. 23.2 CE, que es concreción del art. 14 de la misma (24).

no sólo una quiebra de la apuntada reserva reglamentaria, sino también una vulneración del citado derecho fundamental» (FJ 3 de la STC 44/1995). Entre otros, véanse, GARCÍA MEIXIA, P., «Problemas jurídico-parlamentarios de la...», pp. 189 y ss.

(23) Abundando en ello, el TC determinó que el acuerdo había sido dictado para limitar facultades de actuación parlamentaria sin tener previsión normativa alguna con carácter previo, del siguiente modo: «... 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» (FJ 4 de la STC 44/1995). Esta Sentencia también es relevante porque puso de manifiesto un cambio de criterio del TC al respecto de la impugnabilidad de las normas supletorias de los preceptos de los reglamentos parlamentarios, admitiendo la vía del recurso de amparo para tal fin. Sobre este pronunciamiento cabe reseñar el comentario que realiza la profesora LARIOS PATERNA (LARIOS PATERNA, M. J., «El grupo mixto y el transfugismo...», pp. 239 y ss.).

(24) Este precepto, como hemos señalado, contiene un derecho de configuración legal (STC 214/1990) que debe ser regulado, en este caso, por el Reglamento parlamentario, el cual ordena los derechos y facultades que corresponden a los diputados (STC 161/1988). Tal normativa no puede establecer diferencias de trato carentes de una justificación objetiva y razonable y sin que los medios sean proporcionales a los fines (STC 73/1994 y 200/1991). Estos razonamientos se consideran también aplicables en relación con la figura que, a continuación, se estudia, la del Diputado no adscrito, que supone un tratamiento distinto, incluso más radical, de los diputados que abandonan su grupo parlamentario en relación a aquellos

C. Núcleo esencial de la función representativa

Así pues, reiteramos que no toda infracción del *status* de parlamentario constituye a su vez una lesión del derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 del texto constitucional pues sólo se reconoce dicha relevancia a aquellos que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria (SSTC 38/1999, 107/2001, 203/2001, 177/2002 y 40/2003).

Entre otros contenidos, la jurisprudencia del TC ha incidido en el anclaje constitucional del derecho a constituir grupo parlamentario (SSTC 64/2002 y 147/2007), del derecho a la presentación de proposiciones de ley (STC 38/1999), del derecho a la información (SSTC 118/1988, 181/1989 y 161/1988, ATC 426/1990, STC 203/2001), del derecho a la tramitación de iniciativas (ATC 12/1986, SSTC 205/1990, 95/1994, 41/1995), del derecho a la enmienda (SSTC 23/1990, ATC 35/2001), del derecho a la interrogación (SSTC 220/1991 y 107/2001), del derecho a solicitar comparecencias (SSTC 177/2002 y 208/2003) y a presentar mociones y proposiciones no de ley (SSTC 205/1990, 41/1995 y 40/2003), del derecho a solicitar sesión extraordinaria (STC 81/1991), del derecho al mantenimiento de la proporcionalidad de los grupos parlamentarios en las Comisiones y en la designación y nombramientos por parte de la Cámara (entre otras SSTC 40/1981, 76/1989, 4/1992) (25).

En este contexto, el TC ha determinado que la facultad de constituir Grupo Parlamentario pertenece al núcleo de su función representativa parlamentaria, pues, dada la configuración de los grupos parlamentarios en los actuales Parlamentos son entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara (entre otras, SSTC 64/2002, 141/2007) (26).

pertenecientes a las formaciones minoritarias (LARIOS PATERNA, M. J., «Régimen Jurídico del cambio de grupo parlamentario ...», pp. 116, y « El Grupo Mixto y...», p. 240).

(25) Entre otros, véase, ARCE JANÁRIZ, A., *El Parlamento en los Tribunales...*, pp. 148 y 208 y ss.; GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos...*, pp. 292 y ss.

(26) De este modo, el TC en los FJ 3 y 5 de la STC 64/2002 afirma que: «... A tenor de las previsiones reglamentarias de las que se ha dejado constancia, no cabe duda alguna

Es necesario destacar que, en definitiva, la importancia del grupo parlamentario sobre el diputado individual en el trabajo de la cámara y sus órganos pasa del predominio del grupo a la casi reserva de la exclusividad. De esta manera, el funcionamiento y competencias de la Cámara dependen fundamentalmente de la división por grupos parlamentarios (27).

de que la facultad de constituir Grupo Parlamentario, en la forma y con los requisitos que el mismo Reglamento establece, corresponde a los Diputados, y que dicha facultad, de conformidad con la doctrina constitucional antes expuesta, pertenece al núcleo de su función representativa parlamentaria, pues, dada la configuración de los Grupos Parlamentarios en los actuales Parlamentos, y, en concreto, en el Congreso de los Diputados, como entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara, así como en el desempeño de las funciones parlamentarias y los beneficios que conlleva la adquisición de tal *status*, aquella facultad constituye una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante... Siendo cierto el presupuesto en el que se sustenta dicha afirmación, esto es, que los Diputados son los titulares de la facultad de constituir Grupo Parlamentario, en la forma y con los requisitos reglamentariamente previstos, así como la conclusión que del mismo los recurrentes en amparo infieren, es decir, que son los Diputados que pretenden constituir Grupo Parlamentario quienes han de cumplir aquellos requisitos reglamentarios que se establezcan, ello en modo alguno es óbice para que tales requisitos puedan venir referidos en la norma reglamentaria, no al Diputado, sino a la formación, coalición o agrupación electoral que presenta la candidatura en la que aquél figura o a ésta misma». En el mismo sentido, como señala COELLO MARTÍN, sobre unas resoluciones que afectaban a las facultades de los recurrentes para crear grupo parlamentario propio y participar en los debates del Parlamento de La Rioja, el TC confirma la anterior doctrina y la necesaria cobertura reglamentaria de la restricción de los derechos de los diputados: «... la restricción de los derechos en juego carece de específica cobertura legal o reglamentaria. En ausencia de disposiciones relativas a la aplicación transitoria del nuevo Reglamento de la Cámara, los acuerdos cuestionados optaron por la interpretación más lesiva de los derechos a constituir grupo parlamentario y participar en los debates parlamentarios, alterando las normas que hasta el momento regían su ejercicio. En estas condiciones, la alteración, una vez iniciada la legislatura, y con eficacia inmediata de dichas normas, resulta lesiva del derecho fundamental garantizado en el art. 23.2 CE, pues viene a privar ilegítimamente a los parlamentarios de los derechos básicos que integran la esencia de su función representativa» (STC 141/2007) (véase, COELLO MARTÍN, C., «Reglas de juego y sentido común: a propósito de...», p. 209).

(27) Esta organización grupocrática del Parlamento es señalada como una de las causas de las críticas al Parlamentarismo. La realidad parlamentaria gira en torno a una especie de nuevo mandato imperativo que emana de los Grupos parlamentarios y mediante ellos a través de los partidos con representación mayoritaria en las Cámara, constituyéndose incluso por mandato constitucional en cauce fundamental para la participación política. Entre otros, véase: AREVALO GUTIÉRREZ, A., «La configuración estructural de los Grupos...», p. 487; ARCE JANÁRIZ, A., *El Parlamento en los Tribunales...*, p. 89; CAZORLA PRIETO, L., *Las Cortes Generales...*, p. 136; CID VILAGRASA, B., «Naturaleza Jurídica de los Grupos...», p. 180; COELLO MARTÍN, C., «Reglas de juego y sentido común: a propósito de la STC

En el ámbito comunitario, el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, en un asunto sobre la denegación de creación de grupo parlamentario a unos diputados no inscritos por carecer de afinidad política —requisito reglamentario para dicha constitución (STPI de 2 de octubre de 2001, asuntos acumulados T-222/99, T-327/99 y T-329/99) (28)—, admite que no es discriminatoria una diferencia reglamentaria entre dos categorías de diputados, a saber, los que forman parte de un grupo político en el sentido de la normativa interna del Parlamento y los que ocupan sus escaños como diputados no inscritos en las condiciones que fije la Mesa del Parlamento. Tal diferencia se justifica por «... el hecho de que, contrariamente a estos últimos, los primeros satisfacen una exigencia del Reglamento que obedece a la búsqueda de objetivos legítimos» que son compatibles con el principio de igualdad y acordes con las responsabilidades del Parlamento a partir de la adopción del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Ámsterdam (29), permitiendo trascender los

141/2007, de 18 de junio...», p. 215; CORONA FERRERO, J. M., «Los grupos parlamentarios y el mandato...», p. 206; FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, P., *El poder legislativo entre la Política...*, p. 122; GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos...*, pp. 253 y ss.; MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., «Democracia, pluralismo, representación...», p. 241; OÑATE, P., y DELGADO, I., «Partidos, grupos parlamentarios y diputados...», p. 161; PÉREZ SERRANO JAUREGUI, *Los grupos parlamentarios...*, p. 67; PRESNO LINERA, M. A., «Pluralismo de partidos...», p. 272; SAIZ ARNAIZ, A., *Los grupos parlamentarios...*, p. 270; SARMIENTO MÉNDEZ, X. A., «La territorialidad y sus repercusiones...», p. 160; VIBORAS JIMÉNEZ, J. A., «Los grupos parlamentarios. Reflexiones para...», p. 239.

(28) En este asunto, el TPI afirma que «... se desprende que las disposiciones del art. 29, apartado 1, del Reglamento, en relación con el art. 30, por cuanto sólo admiten la constitución en el Parlamento de grupos basados en afinidades políticas y por cuanto prevén que aquellos diputados que no se integren en un grupo político ocuparán sus escaños como diputados no inscritos en las condiciones que fije la Mesa del Parlamento, en lugar de autorizar a estos últimos a constituir un grupo técnico o de agruparlos en un grupo mixto, constituyen medidas de organización interna que se justifican por las características propias del Parlamento Europeo, por las necesidades de su funcionamiento y por las responsabilidades y objetivos que le ha asignado el Tratado» y señala que «es preciso subrayar a continuación que, según la jurisprudencia, el principio de no discriminación, que constituye un principio fundamental del Derecho, prohíbe que situaciones semejantes sean tratadas de modo diferente o que situaciones diferentes sean tratadas de modo igual, a no ser que la diferencia de trato esté objetivamente justificada (véase, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de junio de 1990, HOCHÉ, C-174/89, Rec. p. I-2681, apartado 25, y la jurisprudencia citada)».

(29) Ante el pretendido quebranto del principio de igualdad, el TPI recuerda, en primer lugar, que, con arreglo a la jurisprudencia, en virtud de la facultad de organización interna que le reconocen los arts. 25 CA, 199 CE y 112 EA, el Parlamento está autorizado

particularismos políticos locales y promover la integración europea a la que aspira el Tratado (30).

a adoptar las medidas conducentes a garantizar su buen funcionamiento y el desarrollo de sus actividades (Sentencias del Tribunal de Justicia de 10 de febrero de 1983, Luxemburgo/Parlamento, 230/81, Rec. p. 255, apartado 38, y de 28 de noviembre de 1991, Luxemburgo/Parlamento, asuntos acumulados C-213/88 y C-39/89, Rec. p. I-5643, apartado 29). En el caso de autos, tal como acertadamente afirma el Parlamento, su estructuración en grupos políticos responde a una serie de objetivos legítimos que vienen determinados simultáneamente por la realidad sociopolítica propia de las democracias parlamentarias, por las características específicas del Parlamento Europeo en relación con las asambleas parlamentarias nacionales, y por las funciones y responsabilidades que el Tratado atribuye a dicho Parlamento, objetivos a cuya consecución no pueden contribuir los grupos técnicos o mixtos, como el Grupo TDI, que agrupa a diputados que no comparten ninguna afinidad política. Añade el TPI en el citado asunto que «... En efecto, la estructuración del Parlamento en grupos políticos, que agrupan a diputados originarios de más de un Estado miembro y que comparten afinidades políticas, constituye, en primer lugar, una medida que se adapta a la organización eficaz de los trabajos y de los procedimientos de la Institución, especialmente con vistas a hacer posible la expresión de voluntades políticas comunes y la consecución de compromisos, los cuales son particularmente necesarios debido al muy elevado número de diputados que componen el Parlamento Europeo, a la excepcional diversidad de culturas, nacionalidades, lenguas y movimientos políticos nacionales que están representados en el mismo y a la enorme diversidad de sus actividades, así como al hecho de que, a diferencia de los parlamentos nacionales, el Parlamento Europeo no se caracteriza por la dicotomía tradicional mayoría/oposición. En este contexto, el grupo político en el sentido del art. 29 del Reglamento desempeña una función que no podría desempeñar un grupo compuesto de diputados que carecieran de afinidades políticas entre ellos». En segundo lugar, una organización en grupos políticos se justifica «... por la importancia de las responsabilidades del Parlamento, sobre todo a partir de la adopción del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Ámsterdam, en la realización de las tareas que el Tratado CE encomienda a la Comunidad y en el proceso de adopción de los actos comunitarios necesarios para cumplir tales tareas (véanse los arts. 7 CE, 192 CE a 195 CE, 200 CE y 201 CE). En particular, el buen desarrollo y el funcionamiento eficaz del procedimiento de adopción conjunta de actos comunitarios por el Parlamento y por el Consejo (procedimiento denominado de “co-decisión”), que regula el art. 251 CE, exigen que, cuando para alcanzar un acuerdo sobre un texto conjunto resulte necesario recurrir al Comité de Conciliación a que se refieren los apartados 3 a 5 de dicho artículo, se alcancen previamente compromisos políticos en el seno de Parlamento. Es preciso, además, que la delegación del Parlamento encargada de negociar con el Consejo en el marco del Comité de Conciliación esté compuesta por diputados que reflejen la composición política de la cámara, que estén autorizados a hablar en nombre de otros diputados y que se encuentren en condiciones de obtener el imprescindible respaldo una vez que se alcance un acuerdo con el Consejo, objetivo éste al que un grupo político puede contribuir eficazmente, a diferencia de un grupo constituido por diputados que no compartan afinidades políticas».

(30) Así, el TPI señala que «... De este modo, los grupos políticos contribuyen a la consecución del objetivo que persigue el art. 191 CE, a saber, la emergencia de partidos políticos a escala europea, que constituyen un factor para la integración en la Unión y

Como señala la doctrina, el Derecho Parlamentario moderno tendrá en adelante, que explicar que en el status de los parlamentarios se entremezclan criterios orgánicos y dogmáticos, a causa de su doble consideración como fracciones de un órgano y como representantes, algo que si bien complica las cosas las enriquece notablemente. Ciertas facultades serán atribuciones o funciones de una Cámara, de un órgano, pero, en ocasiones, se verán envueltas también en el haz de facultades que ostentan concretas personas y que identifican un derecho fundamental a la participación política en la formación democrática de la voluntad de ese órgano (31).

En resumen, se suscribe que la compleja situación del diputado no obtiene respuesta mediante el mantenimiento a ultranza del concepto en parte superado de un mandato representativo que «hace aguas» por numerosas partes, ni tampoco en la absoluta magnificación del papel y las funciones que para muchos desempeñan hoy partidos y grupos parlamentarios con relegación absoluta de los cometidos tradicionales del diputado individual (32).

contribuyen a la formación de la conciencia europea y a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión. Este papel no podría ser desempeñado por un grupo técnico o mixto compuesto por diputados que negaran toda afinidad política entre ellos».

(31) GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos...*, p. 292.

(32) En primer lugar, como señala Corona, en cuanto al mandato representativo del diputado, deben mencionarse los escasos artículos de la Constitución que prestan atención a las funciones de los miembros del parlamento. Así, al parlamentario individual le corresponde: ser titular de la representación con prohibición expresa del mandato imperativo (art. 67.2 CE); poder ejercer un voto personal e indelegable (art. 79.3 CE); tener derecho a las prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad (art. 71.1 y 2 CE); percibir una asignación económica por su dedicación parlamentaria (art. 71.3 CE); y, como hemos señalado, ejercer el derecho a la representación política mediante la configuración legal que de su *status* se efectúe (art. 23.2 CE) (CORONA FERRERO, J. M., «Los grupos parlamentarios y el mandato...», p. 214). En este contexto, ya debe ser mencionado que la doctrina ha llegado a sostener que la regulación del diputado no adscrito por expulsión puede ser contraria a la prerrogativa de la inviolabilidad ya que en este caso su conjunto de facultades del diputado queda al albur de la decisión de un organismo privado que con una decisión de expulsión merma la capacidad de actuación del mismo como representante político. En segundo lugar, el Estatuto de Autonomía proclama también una serie de elementos de la figura del diputado de las Cortes Valencianas que completan, en el marco estatutario, los derechos del diputado autonómico: depositario de un mandato, un fuero y unas prerrogativas (art. 23 EACV); recibir información a través del Consell, debatir y emitir opinión sobre tratados internacionales [art. 22.e)]; ejercer control parlamentario

Abundando en lo expuesto, si desde un mero análisis lógico podría aparecer disfuncional la presencia del diputado individual, el análisis de la actividad concreta y cotidiana de las Cámaras explicita *ad nauseam* la disfuncionalidad del diputado solitario, individual o no adscrito, en un Parlamento de grupos (33).

En definitiva, la constitución de grupo parlamentario es considerada parte del contenido esencial del mandato representativo por la jurisprudencia constitucional. No obstante, como subraya Pulido Quecedo, cabe plantearse también que el art. 23.2 CE, en la interpretación realizada, se configura en una suerte de instrumento de protección del parlamentario frente al grupo en el que se integra, de

[art. 22.b) y e)]; capacidad para solicitar sesiones extraordinarias y constituir quórum para acuerdos (art. 25.3 y 4 EACV); titular de la iniciativa legislativa en los términos que se establecen (art. 26.2 EACV); la exigencia de la responsabilidad del Consell mediante la moción de censura en el modo previsto (art. 28.2 EACV); un régimen especial de responsabilidad civil y penal (art. 31 EACV); y participar en la designación de Senadores y Senadoras [art. 22.j)]. En tercer lugar, en el propio RCV, se disponen una serie de preceptos que marcan las líneas definitorias de la situación jurídica que, respecto a la Institución, deben respetarse en la regulación de la citada situación y las posibilidades de actuación de los diputados no adscritos. Como el contenido del derecho fundamental solo puede ser esencial o *ex constitutione*, y jamás de creación legal *ex novo*, desde otro punto de vista, se incide también en que la configuración de un derecho fundamental no puede remitirse en su totalidad o delegarse en blanco, sin límite alguno, al ejercicio de la autonomía Reglamentaria de las Cámaras (GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos...*, p. 293). Estas líneas pasan por afirmar la literalidad del art. 27.5 es decir, que los diputados o diputadas no adscritos gozarán únicamente de los derechos reconocidos reglamentariamente a los diputados o diputadas individualmente considerados. En este sentido, respecto a la STC 12/2007, COELLO MARTÍN destaca que «... dado que nos encontramos ante una cuestión propia de la autonomía parlamentaria, es lícito modular o ponderar el régimen de intervenciones de los grupos parlamentarios a su importancia numérica en la Cámara, pero una vez más, surge la decisión política. Si toda la actuación de los poderes públicos están sujeta a la Constitución, y hay alternativas en la decisión parlamentaria debe prevalecer aquella que resulte conforme con las normas y principios constitucionales y que garantice los “derechos fundamentales” (STC 112/89 de 19 de junio, etc.). Esa interpretación conforme a la constitución del Acuerdo de la Mesa de la Diputación General de La Rioja no supera el test de constitucionalidad: su “aplicación una vez comenzada la legislatura les ha supuesto a los recurrentes la pérdida de parte de las facultades parlamentarias que como diputados autonómicos disfrutaban anteriormente en el seno del grupo parlamentario del Partido Riojano, pues es evidente que, en cuanto parlamentarios individuales, han pasado a disponer de menos tiempo en los debates para la defensa de sus intereses” (FJ 4)» (COELLO MARTÍN, C., «Reglas de juego y sentido común: a propósito de...», p. 210).

(33) PITARCH, I., «El Grupo Mixto y...», p. 35.

tal forma que los Reglamentos parlamentarios no deben constreñir en términos irrazonables el ejercicio de los derechos que integran el *status* de parlamentario (34).

2.3. Regulación del «diputado no adscrito»

Como hemos apuntado anteriormente, la regulación de la figura del diputado no adscrito ha sido introducida a modo de remedio con el fin de limitar los efectos del fenómeno del transfuguismo en el Derecho parlamentario comparado (35).

De hecho, la doctrina apunta que esta posición del diputado no adscrito forma parte de las últimas y más avanzadas corrientes doctrinales y reglamentarias (36). Por un lado, se insiste en que los diputados expulsados de su grupo parlamentario, al ser consecuencia «de la voluntad del grupo así expresada» no pueden ser afectados negativamente por una regulación pensada para dificultar el transfuguismo político en sede parlamentaria (37). Por otro, la regulación del diputado no adscrito puede complementarse con la de la creación de una Agrupación o Grupo del diputado no adscrito.

A. Marco normativo

Las distintas regulaciones de la cuestión que nos ocupa en otros Parlamentos autonómicos, implican reservar la figura del grupo mixto a las formaciones políticas minoritarias y, en algunos casos, como señala la doctrina, la del diputado no adscrito para los diputados tráfugas (38), con el fin de reducir, en cierto grado, los «falseamientos de la representación política» (39).

(34) PULIDO QUECEDO, M., *El acceso a los cargos y funciones...*, pp. 80 y ss.

(35) TOMAS MALLEN, B. S., *Transfuguismo parlamentario y...*, p. 342.

(36) CORONA FERRERO, J. M.: «Los grupos parlamentarios y el mandato...», p. 214.

(37) AGUILO I LUCIA, LL., «La expulsión del grupo...», p. 127.

(38) LARIOS PATERNA, M. J., «Régimen Jurídico del cambio de grupo parlamentario...», p. 111.

(39) TOMAS MALLEN, B. S., *Transfuguismo...*, p. 343.

En nuestro ámbito jurídico, se distinguen dos modos de regular el fenómeno que nos ocupa puesto que hay Reglamentos parlamentarios que regulan junto a la figura del Grupo Mixto la del diputado no adscrito y otros en los que el diputado expulsado de su grupo pasa a formar parte del grupo mixto automáticamente.

i) Reglamentos parlamentarios que no contemplan
«diputado no adscrito»

En primer lugar, un conjunto de Reglamentos de Parlamentos autonómicos, participan del modelo del Reglamento del Congreso (art. 27) y del Reglamento del Senado (art. 30) (40), que contienen una regulación específica del Grupo Mixto como Grupo parlamentario, en el que se inscriben los diputados y senadores que no forman parte de ningún grupo parlamentario cuando finaliza el plazo para su constitución, y especifican que el diputado que abandona o es expulsado de su Grupo pasa a ser incorporado por la Mesa al Grupo Mixto (41).

En este grupo de Reglamentos, generalmente, se atribuye al Grupo Parlamentario Mixto un régimen de facultades y derechos idéntico a los otros Grupos pero proporcional a la dimensión del grupo en cuanto a las cuestiones económicas y restringiendo, en algunos casos, el acceso a subvención del grupo mixto que se constituye durante la legislatura (arts. 29, 32.1 y 35.2 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias; arts. 24 y 26 del Reglamento del Parlamento de Galicia; art. 22 del Reglamento de las Cortes de Aragón; arts. 28 y ss. del Reglamento de la Asamblea de la Región

(40) La previsión del Grupo Mixto, que actúe en pie de igualdad con los grupos parlamentarios ideológicos o electorales, tiene lugar por primera vez en la Resolución de la Presidencia de las Cortes Generales de 8 de julio de 1977 (véase, PITARCH, I., «El Grupo Mixto y sus...», p. 35).

(41) No obstante, según la doctrina, la largamente proyectada reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados introduce también la figura del Diputado no adscrito, como *status* aplicable a los diputados que, desde un principio, no se integren en el grupo parlamentario que constituya la formación política en la que han sido elegidos y a aquellos que lo abandonen con posterioridad. A estos diputados se les reconocen los derechos que la Constitución y el Reglamento atribuyen a los diputados individuales y se les garantiza la pertenencia a una Comisión (TOMAS MALLÉN, B. S., *Transfuguisimo...*, p. 335).

de Murcia; arts. 31 y ss. del Reglamento del Parlamento de Navarra; art. 25 del Reglamento del Parlamento Vasco). Algunos de estos Reglamentos, como el de la Asamblea Regional de Murcia, distinguen entre los Grupos Mixtos con respaldo electoral directo y los que no, dando primacía a los primeros en una clara orientación para contrarrestar los efectos del transfuguismo político (art. 38 del Reglamento de la Asamblea de Murcia).

En este primer conjunto, conviene mencionar que, en las Cortes de Aragón las disposiciones reglamentarias han sido desarrolladas por Resolución de la Presidencia de la Cámara (42). Por último, mención específica merece el Parlamento de Cataluña que, por medio de la Resolución de 8 de febrero de 1994 que regulaba la participación del Grupo Mixto en las actividades del Parlamento, intentó limitar determinadas iniciativas parlamentarias del Grupo Mixto en el supuesto de que estuviera formado por parlamentarios que en su totalidad no cuenten con respaldo electoral directo. Como hemos analizado previamente, el TC anuló la norma mediante Sentencia 44/1995 y, actualmente, en este Parlamento, el Reglamento regula la situación de los diputados no adscritos específicamente.

ii) Reglamentos parlamentarios que contemplan, además, el «diputado no adscrito»

En segundo lugar, un conjunto de Reglamentos de Parlamentos autonómicos contemplan la figura del diputado no adscrito, junto con la del Grupo Mixto. El Parlamento Europeo ofrece también una regulación específica al respecto.

En el Parlamento Europeo la categoría de diputados no inscritos aglutina a los miembros de pequeños partidos políticos o personalidades individuales con poca afinidad política con los grupos existentes. Estos diputados son identificados por la doctrina como

(42) En el caso aragonés, la Resolución de 29 de septiembre de 2000, regula los sobre derechos y deberes de diputados que se incorporan al Grupo Parlamentario Mixto iniciada la legislatura, circunscribiendo su participación a una Comisión Permanente.

diputados de serie B, llegándose a afirmar que un diputado es menos diputado si no pertenece a un grupo político concreto. Esto se pone de manifiesto por el hecho de que, pese a asistir a la Conferencia de Presidentes de Grupos, no tienen voto (art. 23.2 del Reglamento del Parlamento Europeo (43)), ni pueden presentar candidatos a la Presidentes, Vicepresidentes y Cuestores (art. 12), ni participar en la Comisión de conciliación o en la elección de los miembros de una Comisión (art. 99). Tampoco tienen reconocida una capacidad de iniciativa propia porque la tramitación de las mismas y la ordenación de los debates se reconocen a los grupos políticos o a cuarenta diputados. Desde el punto de vista de la financiación, también tiene un trato específico (44).

En el ámbito autonómico, junto a la reforma del Reglamento de la Asamblea de Madrid (45) y de la Asamblea de Extremadura (46),

(43) Proyecto de Informe sobre la modificación del art. 23 del Reglamento del Parlamento Europeo, relativo a la composición de la Conferencia de Presidentes [2007/2066 (REG)] PE 388.646v02-00.

(44) CHITI-BATELLI, A., *Il Parlamento...*, pp. 133 y 159; CLINCHAMPS, N., *Parlament européen et...*, p. 93; DEL PINO CARAZO, A., «Los grupos...», p. 85; DORADO, F., «La estructura interna del...», p. 141; RITTBERGER, B., *Building Europe's...*, p. 199; SAIZ ARNAIZ, A., *Los grupos...*, pp. 118 y ss.

(45) En el caso madrileño, se contaba con una Resolución aborda el reglamento de funcionamiento del Grupo Mixto (BOAM núm. 177, de 24 de septiembre de 1998). Con posterioridad, el Reglamento de la Asamblea ha sido modificado para incorporar la figura del diputado no adscrito en una nueva redacción del art. 43 del texto reglamentario (BOCAM de 18 de noviembre de 2009). En este sentido, el diputado que deja de pertenecer al grupo parlamentario por propia voluntad expresada ante la Mesa o por decisión de su grupo, notificada expresamente a la Mesa por su portavoz pasa a tener la consideración de diputado no adscrito durante el tiempo que reste de la legislatura, previa declaración formal por la Mesa de la Asamblea. Se le predicarán los derechos reconocidos a los diputados individualmente considerados y supone la pérdida de puestos que ocupara en representación de su grupo, siendo la Mesa quien resolverá sobre el procedimiento para intervenir en el Pleno o en las Comisiones así como sobre su pertenencia a éstas. Lo más llamativo de la citada reforma es el criterio de entrada en vigor contenido en la Disposición transitoria de la misma que reza que cualquier asunto pendiente de tramitación ante la Asamblea cuyos procedimientos o efectos no se hayan consumado a la entrada en vigor de la reforma se ajustarán a lo dispuesto en la misma.

(46) En idéntico sentido, en el art. 38 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura se determina que los diputados dejarán de pertenecer a un grupo parlamentario por voluntad propia expresada ante la Mesa o por expulsión del mismo, notificada expresamente por el portavoz de dicho grupo a la Mesa, excepción hecha del Grupo Mixto.

deben ser tenidos en cuenta los dos Reglamentos de Parlamentos autonómicos modificados en 2005, el del Parlamento de Andalucía (47) y el de las Cortes de Castilla y León (48), que contienen,

Este diputado no adscrito cesará automáticamente en todos los cargos que ostentara en los órganos de la Cámara. Para que la expulsión de un diputado de un grupo parlamentario sea válida, deberá acreditarse que la decisión fue adoptada por la mitad más uno de sus miembros. En la Asamblea de Extremadura, los diputados no adscritos gozarán sólo de los derechos reconocidos reglamentariamente a los diputados considerados de forma individual. No tendrán derecho a las percepciones derivadas de la dedicación exclusiva ni a los derechos económicos propios de los grupos parlamentarios, si bien la Mesa de la Cámara garantizará los medios materiales para el desempeño de sus funciones parlamentarias. Por último, la disposición citada prevé que la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, decidirá el procedimiento para la intervención en el Pleno y en las comisiones de los diputados no adscritos, así como su pertenencia a éstas, respetando, en todo caso, el derecho a formar parte de, al menos, una comisión. Corresponderá, asimismo, a la Mesa, oída la Junta de Portavoces, resolver cuantas cuestiones pudieran plantearse en relación con la situación y posibilidades de actuación de los diputados no adscritos en el marco reglamentario.

(47) En el caso del Parlamento de Andalucía, los Diputados que no quedaran integrados en un Grupo parlamentario adquirirán la condición de Diputados No Adscritos, excepto si pertenecen a una candidatura que no pueda constituir Grupo propio, en cuyo caso quedarán incorporados al Grupo Mixto. Una vez producida la adscripción a un Grupo parlamentario en el tiempo y forma, el Diputado que causara baja adquirirá necesariamente la condición de Diputado No Adscrito (art. 25.2 Reglamento del Parlamento andaluz). Este diputado no adscrito goza sólo de los derechos reconocidos reglamentariamente del diputado individual y es la Mesa quien, de acuerdo con la Junta de Portavoces, decide el procedimiento para la intervención en Pleno y Comisiones de los mismos, así como su pertenencia a las Comisiones. Corresponde asimismo a la Mesa, oída la Junta de Portavoces, resolver cuantas cuestiones pudieran plantearse en relación con la situación y posibilidades de actuación de los Diputados No Adscritos en el marco reglamentario (art. 22.5 y 6 del citado Reglamento).

(48) En el caso de las Cortes de Castilla y León, los Procuradores dejarán de pertenecer al Grupo Parlamentario al que estuvieran adscritos por voluntad propia, expresada ante la Mesa, o por expulsión del mismo, notificada expresamente por el Portavoz del Grupo a la Mesa. La condición de Procurador no adscrito producirá los siguientes efectos: pérdida del puesto que el Procurador ocupaba en las Comisiones y, en su caso, en la Diputación Permanente representando a su Grupo de origen; remoción automática de los cargos electivos que tuviera en los órganos de la Cámara; y, por último, la Mesa de la Cámara asignará a cada uno de los Procuradores no adscritos los medios materiales que considere adecuados para el cumplimiento de sus funciones. Solamente tendrán derecho a las percepciones económicas que el Reglamento prevé para los Procuradores en su art. 8. De igual modo, se le reconocen los derechos individuales propios de todo procurador y la Mesa, oída la Junta, concretará el ejercicio de tales derechos, teniendo derecho a formar parte, en todo caso, de una Comisión (art. 23 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León). Esta nueva categoría de parlamentarios adolece para la doctrina, en el Reglamento castellano-leonés, de una notable falta de coherencia y crea ciertos problemas a nivel jurídico y organizativo,

junto a la regulación del Grupo Mixto, la del diputado o procurador, respectivamente, no adscrito. En el caso del Reglamento del Parlamento de Cataluña se debe realizar una especial atención a las disposiciones relativas al diputado no adscrito por su singularidad (49). De igual modo, encontramos otros Reglamentos de Parlamentos autonómicos [(Islas Baleares (50), La Rioja (51), Canarias (52), Can-

ya que una decisión puramente interna de un grupo parlamentario deja sin efecto acuerdos adoptados por los órganos parlamentarios que manifiestan la voluntad de la Institución (MATIA PORTILLA, E., «Naturaleza, composición...», p. 281).

(49) En el caso del Reglamento del Parlamento de Cataluña, su art. 26 prevé que los diputados que abandonen su grupo o sean expulsados pasarán a tener la condición de miembros no adscritos durante toda la legislatura salvo que se reincorporen al grupo parlamentario de origen con el consentimiento de su Sindic. Los diputados no adscritos gozan de los derechos que el Reglamento reconoce a los diputados individualmente considerados sin perjuicio de las especialidades que se determinen por el mismo. Cada diputado no adscrito tiene derecho a pertenecer a una Comisión y la Mesa es quien decide a cuál se incorpora. No obstante, cuando se expulse de un grupo a todos los diputados de una formación política integrados en el seno de una coalición o federación, los diputados afectados se pasarán al Grupo Mixto. En cuanto a las facultades de los diputados no adscritos, éstos podrán, por ejemplo, solicitar a la Mesa la intervención en los debates de relevancia especial durante la explicación de voto (arts. 74.7 y 92.4) o preguntar al Presidente de la Generalitat si así lo acuerda la Mesa (art. 142).

(50) En los arts. 22 y 26 del Parlamento de las Islas Baleares la figura del diputado no adscrito no está directamente conectada con los cambios de grupo parlamentario

(51) En el Reglamento del Parlamento de La Rioja se dispone que los Diputados que se separen de un Grupo Parlamentario tendrán la condición de no adscritos. No podrán incorporarse a otro Grupo Parlamentario distinto al de origen y sólo podrán retornar a éste previo consentimiento y firma del Portavoz del mismo (art. 24.2 del Reglamento del Parlamento riojano). De acuerdo con el art. 26.1 de la citada norma, la Mesa y Junta de Portavoces decidirán el procedimiento para las intervenciones en Pleno de los Diputados no adscritos, así como su pertenencia a las Comisiones de la Cámara, respetando en todo caso lo dispuesto en el Reglamento. Puede ir Comisiones y defender enmiendas.

(52) En el art. 23 del Reglamento del Parlamento de Canarias, se dispone que los diputados que abandonen, por cualquier causa, el grupo parlamentario al que pertenezcan, pasarán a tener la condición de no adscritos. Los diputados no adscritos tendrán los derechos que el Reglamento reconoce a los diputados individualmente. De acuerdo con lo anterior, la Mesa, oída la Junta de Portavoces, concretará el ejercicio de tales derechos. Cada diputado no adscrito tendrá, en todo caso, el derecho a formar parte de una Comisión. Para garantizar este derecho, la Mesa de la Cámara determinará, cuando proceda, la Comisión a la que quedará incorporado. Asimismo, la Mesa de la Cámara asignará a cada uno de los diputados no adscritos los medios materiales que considere adecuados para el cumplimiento de sus funciones. En el Parlamento de Canarias se produjeron pases a la situación de diputado no adscrito en dos legislaturas por abandono de diputados de sus Grupos parlamentarios. En dicho Parlamento, el primero de los casos se resolvió mediante acuerdo de Mesa de 26 de marzo de 2002 y el segundo con acuerdo de 27 de febrero de 2007.

tabria (53) y Castilla-La Mancha (54)] que han incluido también la figura del diputado no adscrito. En el apartado siguiente de este estudio, se aborda la regulación de la figura en las Cortes Valencianas, donde ha ido acompañada de la creación de un nuevo sujeto parlamentario, las agrupaciones de diputados no adscritos.

El punto de partida de estas regulaciones es que la figura del diputado no adscrito corresponde a aquel diputado o procurador que por propia voluntad o expulsión deja un Grupo parlamentario. En definitiva, la doctrina señala que los Reglamentos han previsto esta figura como mecanismo claramente dirigido a aquellos parlamentarios que, habiéndose elegido en las listas de un partido político, abandonan el grupo parlamentario constituido por éste. Esta figura se compatibiliza con el mantenimiento del Grupo Mixto para partidos que no han

(53) En Cantabria, el art. 26 del Reglamento, tras su reforma de 2007, determina que tendrán la consideración de no adscritos los diputados que no se integren en el Grupo Parlamentario correspondiente a la formación política en cuya candidatura hubieran concurrido a las elecciones o aquellos que abandonen por cualquier causa o que sean expulsados del Grupo Parlamentario al que pertenezcan, circunstancias ambas que deberán ser comunicadas a la Mesa del Parlamento para su conocimiento y efectos. El Reglamento cántabro les reconoce los mismos derechos que a los Diputados y Diputadas individualmente. Corresponde a la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, resolver cualesquiera cuestiones relacionadas con su ejercicio. Cada Diputado no adscrito tendrá derecho a formar parte de una Comisión. Para garantizar este derecho, la Mesa de la Cámara determinará, cuando proceda, la Comisión a la que quedará incorporado. Descansa también sobre la Mesa la decisión de asignación de medios materiales que considere adecuados para el ejercicio de sus funciones, correspondiéndoles únicamente las percepciones económicas previstas para los parlamentarios individuales.

(54) En las Cortes de Castilla-La Mancha, el art. 28.2 del Reglamento, el Diputado que por alguna de las causas señaladas en la norma 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. En estas Cortes, un grupo parlamentario expulsó a una diputada, que pasó a tener la condición de Diputada no adscrita en la V Legislatura y, entre otros aspectos, por la Mesa de la Cámara se le asignó pertenencia a una Comisión y a la Diputación Permanente y se reconoció la posibilidad de presentar y defender enmiendas en Pleno y Comisión (*BOCCM* núm. 170, de 20 de marzo de 2002 y núm. 231, de 8 de noviembre de 2002). En términos materiales, no percibió montante económico alguno fuera de su salario como diputada. Como señala la doctrina, en este Reglamento, la figura objeto de estudio tiene una doble finalidad. Por un lado, trata de mantener una cierta homogeneidad en las dimensiones de los grupos parlamentarios puesto que evita la existencia del Grupo Mixto excesivamente reducido. Por otro lado, el Diputado no adscrito viene a ser la fórmula de «castigo» del diputado tránsfuga (LARIOS PATERNA, M. J., «Régimen jurídico...», p. 112).

obtenido representación suficiente para constituir grupo propio. Esta compatibilización del Grupo Mixto con el Diputado no adscrito es considerada más coherente y adecuada por la doctrina con la finalidad de lograr un tratamiento distinto de los diversos diputados del grupo mixto según su procedencia (55).

2.4. *El estudio del caso de los diputados no adscritos de Les Corts Valencianes*

A. El Reglamento de Les Corts Valencianes de 2006 y la figura de los diputados no adscritos

Como es conocido, el Reglamento de Les Corts Valencianes (en adelante, RCV) sigue la estela de la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, donde los Grupos parlamentarios se ven reconocidos con una posición preeminente en el funcionamiento de Les Corts (56). En dicho contexto, el RCV recoge la figura del diputado no adscrito expresamente (57), y la regula atribuyéndole los mismos derechos que el diputado individualmente considerado y, sin embargo, traslada a la Mesa de Les Corts, oída la Junta de Síndics, la responsabilidad de dictar una norma que contenga el conjunto de facultades del citado diputado (58).

(55) LARIOS PATERNA, M. J., «Régimen Jurídico del cambio de grupo parlamentario...», pp. 112 y 116.

(56) SANZ PÉREZ, A. L., «Los grupos parlamentarios en la organización...», p. 248.

(57) La figura jurídica de los diputados no adscritos fue incorporada al RCV en su reforma de 2006. En todo caso, para el conocimiento de la voluntad del legislador, hemos de remitirnos a los debates sobre la incorporación de la figura jurídica al texto reglamentario que tuvieron lugar durante la tramitación de la citada reforma y en los que se resaltó el carácter innovador de la figura en la lucha contra el transfuguismo (pp. 12 y 28 del *Diario de Sesiones de Pleno*, núm. 168, VI Legislatura, 18 de diciembre de 2006) y, con carácter previo a la citada reforma, en la Resolución de carácter general 5/VI se apuntó el carácter transitorio de la misma «ya que los grupos parlamentarios han manifestado la voluntad de reformar el Reglamento de las Cortes Valencianes en lo que se refiere a la figura del diputado no adscrito» (*BOCV* núm. 155, de 22 de diciembre de 2005).

(58) Esta afirmación que debe interpretarse sobre la base de un criterio de complementariedad que ha descargado en la Mesa la realización de un examen lo más exhaustivo posible del Reglamento de Les Corts y de las posibilidades y facultades que se reconocen a los diputados individualmente considerados.

En cuanto a la adquisición de la condición, el art. 27.1 del RCV dispone que serán diputados o diputadas no adscritos aquellos que, en el momento de la constitución de Les Corts, o al adquirir con posterioridad dicha condición, no quedasen integrados en el grupo parlamentario o, en su caso, en el Grupo Mixto, constituido por los diputados y diputadas electos pertenecientes a la formación electoral con la que concurrieron a las elecciones. También, puntualiza el precepto reglamentario, se considerarán como tales aquellos que a lo largo de la legislatura causaren baja por cualquier causa en el grupo parlamentario, constituido por los diputados pertenecientes a la formación electoral con la que concurrieron a las elecciones. No obstante, la situación es reversible para el Reglamento parlamentario puesto que, con aceptación expresa del Sindic, en cualquier momento de la legislatura, el no adscrito podrá retornar al grupo parlamentario constituido por los diputados de su formación electoral.

En cuanto a las consecuencias de dicha situación, el Reglamento prevé la pérdida del puesto que pudiera ocupar en representación de su grupo parlamentario, o Grupo Mixto, en cualquier órgano de Les Corts, así como el cese automático de los cargos electivos que tuviera en los mismos.

En relación con los espacios físicos y medios materiales y económicos para el desarrollo de las respectivas funciones, en el art. 29 del RCV se dispone que: «... La Mesa de Les Corts, de acuerdo con la Junta de Síndics, podrá asignar a los diputados o diputadas no adscritos los medios materiales que considere adecuados para el cumplimiento de sus funciones. Les Corts podrán solicitar de otras administraciones públicas, personal en situación de servicios especiales para los distintos grupos parlamentarios. Los diputados no adscritos tendrán exclusivamente derecho a las percepciones económicas que se establecen en el art. 13 de este reglamento para los diputados o diputadas individualmente considerados».

B. La puesta en práctica de las disposiciones reglamentarias:
los primeros diputados no adscritos

Como hemos anticipado en las notas de la introducción a este estudio en esta VII Legislatura autonómica, la aplicación del citado

régimen se plantea tras la expulsión de una diputada y el abandono posterior de otros dos de uno de los grupos parlamentarios de la Cámara (59). Tras declarar el pase a la situación de no adscritos de

(59) Aunque en las Cortes Valencianas figuraban precedentes de expulsión de un parlamentario por su Grupo parlamentario, no existía cuando se produjeron en el RCV la figura del diputado no adscrito. Como ha señalado Lluís AGUILÓ, precisamente, el primer caso de expulsión de Derecho parlamentario español se produjo en las Cortes Valencianas en septiembre de 1992, cuando tuvo lugar la expulsión por el Grupo Parlamentario Popular de un diputado, cuya solicitud de amparo fue inadmitida a trámite por el Tribunal Constitucional (Providencia de 28 de febrero de 1994, Secc. 4 de la Sala Segunda). Posteriormente, en estas Cortes, se repitió la situación en 1996 cuando un diputado en el que concurría la circunstancia de ser Presidente de la Cámara fue expulsado de su grupo (AGUILÓ I LUCIA, LL., «La expulsión del grupo...», p. 122). Los antecedentes de hecho han acaecido durante la primera parte de la VII Legislatura de Les Corts. Como consecuencia de una expulsión y sendos abandonos de uno de los Grupos parlamentarios de la Cámara se han producido la puesta en práctica de lo dispuesto en el Reglamento de Les Corts Valencianes (en adelante RCV) respecto a la figura de los diputados no adscritos. Siguiendo su orden temporal, el primer ocurrido consistió en la expulsión de una diputada, a su vez Portavoz, de uno de los tres grupos parlamentarios de la Cámara. Inmediatamente, se planteó en todos los ámbitos mediáticos y políticos un debate sobre la situación y las posibilidades de actuación de los diputados no adscritos. Posteriormente, abandonaron el mismo grupo parlamentario otros dos diputados. En ejercicio de sus competencias, la Mesa de las Cortes Valencianas adoptó un acuerdo, oída la Junta de Portavoces, para responder a las repercusiones jurídico-parlamentarias de la figura del diputado no adscrito y procedió a crear una nueva figura jurídica, la llamada agrupación de diputados no adscritos, que no estaba prevista en el RCV de Les Corts. Junto a lo dispuesto en el RCV para el diputado no adscrito, la Mesa ha adoptado diversos acuerdos, oída o de acuerdo con la Junta de Portavoces que son objeto de estudio en este trabajo, y que completan la configuración de la figura del diputado no adscrito y crean la novedad jurídico-parlamentaria de la agrupación de diputados no adscritos. Obvia manifestar que, en modo alguno, con estas líneas se pretende enjuiciar las decisiones que, en ejercicio de sus atribuciones, haya adoptado o adopte la Mesa de las Cortes Valencianas en relación a la casuística que se le ha planteado como órgano rector de las Cortes Valencianas pues ello iría en contra de los principios que inspiran este comentario y el ejercicio de la función pública. Esto es, no procede en virtud de mi condición de letrado de Les Corts y no corresponde en este estudio abordar la cuestión de si Les Corts Valencianes con la resolución han sabido responder a la oportunidad de desarrollar los preceptos reglamentarios en los que se reconocen directamente situaciones, derechos o facultades al Diputado no adscrito, sino elaborar unas conclusiones ante lo que aparentemente ha sido, en un primer periodo de sesiones, una solución pacífica ante una problemática grave desde el punto de vista del mandato representativo. En todo caso, como concluiremos *in extenso*, la Mesa, oídos los Portavoces de los Grupos parlamentarios, adoptó un acuerdo entre muchas opciones interpretativas que pudieran resultar, hay que presumir, más favorables o reconocedoras del ejercicio del mandato representativo del diputado no adscrito en condiciones de igualdad y con respeto a su contenido esencial. Por último, con carácter previo, quiero hacer constar mi agradecimiento al conjunto de Letrados Mayores o Secretarios Generales que respondieron a mi abordaje telefónico con reflexiones al respecto de la figura

dos diputadas y un diputado, la Mesa de les Corts Valencianes, en la reunión celebrada el día 18 de noviembre de 2008, oída la Junta de Síndics, adoptó un acuerdo regulando su esfera de actuaciones parlamentarias en desarrollo de lo dispuesto en el RCV que, a continuación, se procede a describir y creando la figura de la agrupación de diputados no adscritos (60).

Este acuerdo, en primer lugar, reitera el tenor reglamentario respecto a que los diputados y las diputadas no adscritos gozarán únicamente de los derechos reconocidos reglamentariamente a los diputados y a las diputadas individualmente considerados y la cuestión de la pérdida de los puestos que pudiera ocupar en representación de su grupo (61). Igualmente, afirma que su intervención en el pleno y en las comisiones tendrá lugar en los términos previstos en el RCV para los diputados y las diputadas individualmente considerados de acuerdo con el principio de proporcionalidad. Es decir, se

del diputado no adscrito y la regulación y puesta en práctica en sus respectivas Cámaras que fue necesario para elaborar el informe solicitado a tal efecto por la Mesa de Les Corts Valencianes. He de reconocer que las reflexiones y conclusiones del informe elevado a la Mesa de las Cortes han sido también elemento fundamental en la realización del presente trabajo. De igual modo, hago extensivo este agradecimiento a los compañeros letrados y a los representantes de la doctrina académica que, por su especialización en la investigación, han subrayado a través de sus trabajos ejes fundamentales con los que analizar y estudiar la figura del diputado no adscrito.

(60) Este acuerdo está publicado en el *BOCV* núm. 110/VII, de 21 de noviembre de 2008.

(61) De este modo, la Mesa realiza la tarea de concretar, respecto al diputado no adscrito, los derechos que se reconocen al diputado se asocian tradicionalmente a las funciones legislativas, de control e impulso y presupuestarias propias de los Parlamentos contemporáneos. En sentido estricto, los derechos de los diputados de Les Corts se hallan regulados en el capítulo II del Título II del RCV. En este punto, se deberá interpretar que la Mesa ha dado respuesta a los derechos consagrados en el capítulo II del Título II del RCV, «De los derechos de los diputados y las diputadas» o a toda facultad o legitimación que se le reconoce al diputado de las Cortes Valencianes como tal a lo largo del texto reglamentario y que conforman el *ius in officium*, esto es, el núcleo reglado de su mandato representativo, que se manifestarían, por ejemplo, en presentar enmiendas a los Proyectos de ley y defenderlas, presentar Proposiciones de Ley y no de Ley y ejercer las demás iniciativas previstas en el Reglamento de conformidad con el mismo. Hemos de subrayar que en gran parte de las situaciones que se analizan en este apartado se detecta lo que la doctrina identifica como el mandato compartido con el grupo parlamentario que supone una limitación del *status* del representante individual en beneficio de los grupos parlamentarios y que se justifica en razón de la adscripción voluntaria a los mismos y de la organización racional de los trabajos parlamentarios (CORONA FERRERO, J. M.: «Los grupos...», p. 217).

puede entender que se afirma el derecho de asistir con voz y voto a las sesiones del Pleno de Les Corts y a las de las comisiones a que pertenezcan y a ejercer las facultades y desempeñar las funciones que el RCV les atribuye (62).

(62) Con carácter enunciativo, el análisis de estos derechos debe partir del art. 11 del RCV que establece que los diputados tendrán el derecho de asistir con voz y voto a las sesiones del Pleno de Les Corts y a las de las comisiones a que pertenezcan y a ejercer las facultades y desempeñar las funciones que el RCV les atribuye. El precepto reglamentario afirma, respecto al diputado, podrán asistir, sin voto, a aquellas comisiones de las que no formen parte, excepto a aquellas cuyas reuniones tengan carácter secreto o este reglamento lo impida. En todo caso, los diputados tendrán derecho a formar parte, al menos, de una comisión, y a ejercer y desempeñar las funciones que este reglamento les atribuye. En todo caso, el RCV establece claramente el derecho del diputado no adscrito a intervenir en Pleno y Comisiones y a su pertenencia «a éstas» (art. 27.2). En relación con los otros órganos de funcionamiento de la Cámara, como puede ser la *Junta de Síndics* o la Diputación Permanente, la cuestión debe ser objeto de análisis particular y la Mesa abordó la cuestión mediante la creación de la figura de la Agrupación de diputados no adscritos y la designación de un representante ante la Mesa y la Junta así como con la modificación de la composición de la Diputación permanente para dar cabida al citado representante de la Agrupación. En cuanto a su ubicación en el Pleno, con carácter previo, de entre los preceptos reglamentarios relativos a los Grupos Parlamentarios, procede deslindar aquellas líneas definitorias que serían atribuibles directamente a la situación física del Diputado no Adscrito en el Pleno, como es la necesaria atribución de escaño, oída la Junta de Portavoces, aunque el texto reglamentario habla de «... la competencia de asignar los escaños de los distintos grupos parlamentarios en el Salón de Plenos» (art. 34.1.9 del RCV). En cuanto al funcionamiento del Pleno y las Comisiones, cabe considerar que la intervención del diputado no adscrito en uno y en las otras se sujetará a lo establecido para los diputados individualmente considerados en términos del haz de facultades o derechos y deberes como a la intervención (art. 68), a la réplica (art. 71), a la solicitud de observancia del reglamento (art. 70), a las alusiones (art. 69), la disciplina y orden (arts. 98 y ss.), derecho de votación (arts. 77 y ss.), etc. Sobre la intervención en los debates del diputado no adscrito, será de aplicación lo dispuesto en el Reglamento con el siguiente tenor «... en el Reglamento para cualquier debate se entiende sin perjuicio de las facultades de la Presidencia para ordenar el debate y las votaciones. La Presidencia, oída la Junta de Síndics y, valorando su importancia, podrá ampliar o reducir el número y el tiempo de las intervenciones de los grupos parlamentarios o de los diputados y diputadas» (art. 72.4). Afirma la doctrina que si el derecho a la palabra es un derecho consustancial a la condición de diputado en el esquema parlamentario, y, por tanto, debe ser mantenido e incluso primado, frente a las exigencias derivadas de la racionalización o comodidad del debate parlamentario (PITARCH, I., «El Grupo Mixto y sus...», p. 57). En todo caso, la limitación temporal en el uso de la palabra en los debates para el diputado no adscrito o su agrupación deberá respetar criterios de equidad que inspiran las repetidas menciones reglamentarias al Grupo mixto en la organización de los debates (arts. 72.3, 73.2 y 3 RCV), que hacen recaer, por ejemplo, en la Presidencia de Pleno o Comisión la determinación de los tiempos de intervención del representante del Grupo mixto. En este sentido, en la reunión de la Junta de Síndics, la Presidencia sometió a la consideración de la Junta de Síndics una distribución de los tiempos que les corresponden a la Agrupació de

A continuación, en el citado acuerdo, la Mesa determinó que los diputados y las diputadas no adscritos gozaran, en los términos que establece el RCV, de los siguientes derechos: integrarse en una comisión (63); presentar preguntas a los miembros del Consell con

Diputats i Diputades no Adscrits en los debates a fin de que estos queden fijados para todo tipo de debate. Así, se resolvió que cuando la iniciativa que es objeto de debate pertenece a la Agrupación de Diputadas y Diputados no Adscritos, ésta tendrá derecho a utilizar el mismo tiempo que le corresponde a cualesquiera otros sujetos capacitados para la presentación de esa modalidad de iniciativa. En las réplicas el tiempo que le corresponderá a la Agrupación de Diputadas y Diputados no Adscritos será igual que para todos los que participan en la réplica (art. 71 RC). Cuando la Agrupación de Diputadas y Diputados no Adscritos participe en un debate cuyo origen no se encuentre en una iniciativa formulada por la misma, el tiempo para participar en el debate será la mitad del que le corresponde a los Grupos Parlamentarios.

(63) Se reitera que, de acuerdo con lo dispuesto en su art. 11, el Reglamento de Les Corts reconoce al diputado no adscrito el derecho a «intervenir en el Pleno y en las Comisiones» y derecho a «pertenencia a éstas» (a las Comisiones) (art. 27.6). En todo caso, se atribuye a la Mesa la competencia de determinar las Comisiones en las que el diputado no adscrito formará parte y las modificaciones pertinentes en la composición y número de diputados de las mismas aunque tampoco es contrario a lo dispuesto en el Reglamento el hecho de permitir al diputado no adscrito que elija. El hecho de formar parte de una Comisión no debería impedir al diputado no adscrito acudir a aquellas reuniones de Comisiones en las que no sea parte por las razones que se deducen al analizar la función legislativa. La cuestión no se ha planteado en relación con la Comisión de Gobierno interior (art. 49) pero sí sobre la presencia del diputado no adscrito en las restantes Comisiones Permanentes no Legislativas, dado que la redacción del Reglamento es clara respecto a la presencia del grupo mixto pero no del diputado no adscrito en la Comisión de Reglamento, la Comisión de Estatuto del diputado y la Comisión de Peticiones (arts. 46, 47 y 48). Conviene mencionar que el TJCE ha considerado adecuado que los diputados no inscritos del Parlamento Europeo no formen parte de determinadas Comisiones, como la Comisión de Conciliación — con competencias en el procedimiento comunitario de codecisión — porque las posiciones que defiendan en dicha Comisión no reflejarán el respaldo suficiente (STPI de 2 de octubre de 2001, asuntos acumulados T-222/99, T-327/99 y T-329/99, anteriormente citada) (DEL PINO CARAZO, A., «Los grupos parlamentarios en el...», p. 85). A este respecto, es interesante recordar, como hace la doctrina, que el TC en relación con los Acuerdos de la Mesa y Junta de la Asamblea de Madrid referentes a un Grupo Mixto integrado por un solo diputado, entiende que el derecho a integrarse en, al menos, una comisión no significa que pueda disponer de puestos en todas las Comisiones (STC 241/1990, FJ 6). Sin embargo, en el asunto de los gastos reservados del Gobierno vasco, el mismo TC resolvía que todos los grupos parlamentarios de la Cámara, incluso un grupo mixto compuesto por un solo diputado, deberán contar al menos con un representante en cada Comisión (STC 220/1991) (GARCÍA MEXIA, P. G., «Problemas jurídico-parlamentarios de la creación...», p. 204). En cuanto a las ponencias parece de la literalidad del RCV que las mismas están compuestas por los representantes de los grupos parlamentarios (art. 117). Nada parece impedir en el caso de las Cortes Valencianas, sin embargo, ni en el RCV ni en el acuerdo de Mesa, que el diputado o diputada no adscrita pueda asistir a las mismas. Finalmente, el acuerdo de Mesa de Les

contestación oral en pleno y sustanciar una pregunta, cuando corresponda, en cada orden del día en el que se incluyan este tipo de iniciativas, preguntas orales en comisión, y preguntas con contestación escrita (64); solicitudes de documentación (65); intervenir en el pleno y en comisión, sin perjuicio de lo que establece el Reglamento, en turno de explicación de voto si con anterioridad no ha sido posible la intervención. Finalmente, la Mesa de les Corts Valencianes realizó una afirmación genérica en relación con todos aquellos otros

Corts concretó el mencionado derecho del diputado no adscrito a integrarse en una Comisión y determinó la integración de cada uno de ellos como portavoces de la Agrupación de Diputados no Adscritos en las siguientes comisiones: Comisión de Educación y Cultura, Comisión de Sanidad y Consumo y Comisión de Medio Ambiente (*BOCV* núm. 116/VII, de 18 de diciembre de 2008) y, con posterioridad, ha decidido su incorporación a Comisiones Permanentes no Legislativas, cuando así ha sido solicitado, como en la Comisión Especial para el estudio de la violencia de género (*BOCV* núm. 197/VII, de 18 de diciembre de 2009) o en la del estudio del cambio climático (*BOCV* núm. 201/VII, de 8 de enero de 2010).

(64) Sobre la función de control, se proclama por la doctrina el derecho a la interrogación con carácter general de los parlamentarios. En cuanto a las preguntas parlamentarias, la cuestión debe ser objeto de interpretación igualmente por la Mesa a la vista de que el art. 152 no establece restricción alguna a los diputados para su presentación con carácter general en sus tipologías de preguntas oral comisión (art. 156) y preguntas para respuesta escrita (art. 157). Sin embargo, en cuanto a las preguntas oral pleno, pese a reconocerse el derecho a presentarlas a todo diputado de Les Corts en el art. 155.2 se determina que «... se presentarán las preguntas por escrito haciéndolo constar expresamente y con la aceptación de su grupo parlamentario». En este punto, el acuerdo de Mesa realiza una interpretación que posibilita al diputado no adscrito a formular preguntas de las preguntas orales pleno del diputado a través de la agrupación de diputados no adscrito y según unos turnos previos. No se ha contemplado, por la Mesa, en este caso, la opción prevista en el Reglamento del Parlament de Catalunya respecto a la posibilidad de presentar preguntas de interés general al President del Consell, cuestión que parece confrontarse con la restrictiva redacción del art. 169 del RCV. Por ejemplo, en ejecución de lo acordado, la Mesa de Les Corts ha tramitado preguntas oral pleno (*BOCV* núm. 124/VII, de 6 de febrero de 2009), preguntas con solicitud de respuesta escrita (*BOCV* núm. 123/VII, de 3 de febrero de 2009) formuladas por los diputados no adscritos.

(65) En el capítulo II del Título II del RCV, se incluye como derecho de los diputados la solicitud de documentación. La interpretación de este derecho descansa sobre los criterios del TC para quien el bien jurídico que sostiene el derecho a la información de los diputados y diputadas descansa sobre los arts. 20.1.d) y 23 de la Constitución española (STC 118/88), conformando el parte del núcleo de la función representativa parlamentaria (STC 215/2000), siendo definido como un derecho de configuración legal (STC 161/1988) y un derecho funcional de ejercicio individual (STC 161/1988). En función de ello, la Mesa de Les Corts ha concretado que en el acuerdo de referencia que el diputado no adscrito debería poder ejercer dicho derecho de documentación en los términos establecidos en el art. 12 del Reglamento de Les Corts.

que establece el Reglamento para los diputados y las diputadas individualmente considerados.

Así, mientras el acuerdo si hace referencia a la participación en la función de control en determinados casos, no aborda expresamente ni la participación del diputado no adscrito en la función legislativa (66), ni en la de impulso de la acción de gobier-

(66) Respecto al derecho a la presentación de iniciativas legislativas, éste constituye también una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante siempre que por la Mesa se compruebe el cumplimiento de los requisitos reglamentarios para su ejercicio (STC 38/1999). En el RCV, entre otros supuestos, las proposiciones de ley de Les Corts podrán ser adoptadas a iniciativa de un diputado o diputada con la firma de otros diez miembros de la cámara. En este caso, el diputado no adscrito ejercería su derecho a la iniciativa legislativa cuando pudiera recabar la firma de otros diez diputados (arts. 111 y 125). Respecto al derecho a enmienda, una vez prevista reglamentariamente dicha facultad quedaría integrada en el *ius in officium* parlamentario constitucionalmente relevante. Parece indudable que dicha facultad y el consiguiente derecho de defenderlas en las sedes que corresponda —Pleno o Comisión—, tiene relación directa con la función representativa entrando a formar parte del contenido mínimo del derecho garantizado en relación con el art. 23 CE (*sensu contrario*, STC 23/1990, ATC 35/2001). No obstante, la facultad de presentación de enmiendas puede limitarse e, incluso, proibirse como señaló el TC en el caso de determinados proyectos de ley relativos a la adaptación de metodología de determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco (STC 27/2000). En el RCV se reserva el derecho a presentar enmiendas a la totalidad a los grupos parlamentarios (art. 113.3 *in fine*). La consideración literal de esta disposición llevaría a excluir la posibilidad de tramitar enmiendas a la totalidad a un proyecto de ley presentada por un diputado no adscrito. Consecuentemente, el debate de totalidad en el Pleno se regula teniendo en cuenta sólo las intervenciones de los grupos parlamentarios (art. 115) y dicha interpretación literal eliminaría una posible intervención del diputado no adscrito. En cuanto a la defensa de las enmiendas en Pleno y Comisión corresponde realizar un examen diferenciado de lo dispuesto en el RCV en cada caso. En cuanto a la defensa de las enmiendas en Comisión depende del establecimiento de las medidas oportunas por las Presidencias correspondientes para que, en su caso, pueda defender y mantener las enmiendas a proyectos de ley cuya tramitación se realice en Comisiones de las que no forma parte (art. 117). La presencia del diputado no adscrito en las Ponencias que preparan los informes que se debaten en la Comisión parece excluida en los términos literales del RCV. No obstante lo dispuesto en el RCV, desde un primer momento, no pareció existir duda respecto a la facultad de mantenimiento para el Pleno de las enmiendas, que puede realizarse por los diputados y diputadas en los términos establecidos en el art. 120 RCV y, por tanto, por un diputado no adscrito y así ha ocurrido ya en la tramitación legislativa (por ejemplo, con el *Projecte de llei de coordinació del sistema valencià d'investigació científica i desenrotllament tecnològic*, DSCV núm. 77/VII, de 1 de abril de 2009). Respecto a la defensa en el Pleno de las enmiendas, el RCV determina que serán los grupos parlamentarios podrán intervenir por un tiempo máximo de diez minutos para exponer su postura sobre los principios recogidos en el dictamen o las razones de haber

no (67), con lo que cabe presumir que la misma lo es con todas las garantías.

mantenido votos particulares o enmiendas. El precepto determina un trato específico para el grupo mixto que tendrá un tiempo de intervención en proporción al número de diputados que lo integre concedido por la Presidencia. En este contexto, parece necesario contemplar por la Presidencia de Pleno o Comisión la intervención del diputado no adscrito en los términos de equidad que se consideren convenientes para respetar el derecho a enmienda que, a la luz de lo expuesto, parece conformar parte del contenido esencial de su mandato representativo en la vertiente de la función legislativa (por ejemplo, con el *Projecte de llei de coordinació del sistema valencià d'investigació científica i desenrotllament tecnològic*, DSCV núm. 77/VII, de 1 de abril de 2009)

(67) En cuanto a la función de impulso de la acción de gobierno, cabe analizar primero la cuestión de las proposiciones no de ley, sobre las que el art. 160 del RCV dispone que «... los grupos parlamentarios o un diputado o diputada con la firma de otros cuatro podrán presentar proposiciones no de ley a través de las que formulen propuestas de resolución a la cámara». Por tanto, se puede afirmar que el diputado no adscrito estará sujeto en el ejercicio de esta facultad o derecho a los criterios establecidos reglamentariamente para cualquier diputado y, de hecho, la Mesa ha tramitado proposiciones no de ley en las que figuraba un diputado no adscrito como firmante junto a otros cuatro diputados (por ejemplo, véase *BOCV* núm. 136/VII, de 13 de marzo de 2009). El ejercicio del derecho a exigir la responsabilidad del Gobierno está subordinado para el diputado no adscrito, al igual que para otros diputados individualmente considerados, a los requisitos establecidos en el art. 145 y s. del RCV para la moción de censura. Cabe considerar que la iniciativa para proponer la adopción de acuerdos relativos a las comparencias de los miembros del Consell deberá ser ejercitada, en todo caso, en los términos del art. 168 RCV también por el diputado no adscrito, ora formando parte de una décima parte de los miembros de Les Corts que lo solicite, ora formando parte de una Comisión que así lo pida. Aunque el tenor literal del RCV parece excluir que el diputado no adscrito pueda presentar propuestas de resolución en el debate de política general (art. 76), en el primer debate que ha tenido lugar esta posibilidad si que ha sido admitida por la Mesa y por la Junta de Portavoces y, bajo el paraguas de la Agrupación de diputados no adscritos, se ha intervenido en el debate de política general (*DSCV* núm. 90/VII, de 29 de septiembre de 2009) y se han presentado y defendido 40 propuestas de resolución [*Propostes de resolució RE n.ºs. 44.111 a 44.124 de l'Agrupació de Diputats i Diputades No Adscrits* (*DSCV* núm. 91/VII, de 30 de septiembre de 2009)]. En todo caso, cabe referenciar que, en otros Reglamentos parlamentarios, como hemos descrito, se articula la posibilidad de intervenir en el turno de explicación de voto. En cuanto a las Comisiones de Investigación, cabría plantearse los mismos interrogantes que para la participación del diputado no adscrito en las Comisiones anteriormente desarrollados. Con carácter específico, ha de afirmarse que ningún problema se ha planteado salvo el caso de la exclusión de los parlamentarios afectados por la investigación de la Comisión parlamentaria, que puede considerarse una medida idónea, bien que no suficiente, para preservar los criterios de actuación fijados para la Comisión en su resolución de creación (STC 39/2008). La facultad de presentar candidatos del art. 178 para la designación de senadores, *sindic de greuges*, miembros del *Consell Valencià de Cultura*, Consejeros del *Consell Jurídic Consultiu*, así como para otros nombramientos y elecciones que se realicen en las Cortes Valencianas es otra cuestión pendiente de examen. Este tema es de gran relevancia junto a la de los criterios que inspiren la admisión de las candidaturas. Igualmente, es de

C. La agrupación de diputados no adscritos: una creación sobrevenida no contemplada en el Reglamento

El acuerdo de la Mesa referenciado anteriormente se ocupó, en segundo lugar, de la creación de la figura de la agrupación de diputados no adscritos para el caso específico de coaliciones electorales, cuando todos los diputados y diputadas pertenecientes a una misma formación política dejaran de pertenecer, por cualquier causa, a su grupo parlamentario. El acuerdo citado concreta que, para proceder a reconocer la formación de la citada agrupación, deberá existir previa certificación de su pertenencia a la citada formación política.

Asimismo, el acuerdo contempla que esta agrupación podrá nombrar un representante ante la Mesa de Les Corts que, a su vez, formará parte con voz y voto de la Diputación Permanente, así como un representante en cada una de las comisiones a las que queden adscritos que ejercerá como portavoz de la agrupación (68).

interés determinar el derecho a participar en el procedimiento del derecho de petición ante el Parlamento Europeo en los términos del art. 180 del RCV y de participar en la formulación de observaciones por escrito en el procedimiento de participación de la Comunidad Valenciana en los mecanismos de control del principio de subsidiariedad y proporcionalidad en los términos del art. 181 RCV.

(68) Esta solución parece compatible con la redacción actual del art. 39 del RCV que no determina un criterio favorable o excluyente sobre la presencia de los diputados no adscritos en las reuniones, lo que sí que se puede afirmar es que favorece el modo de formalizar la participación de los Grupos en el funcionamiento parlamentario, con lo que *a priori*, se manifiesta la necesaria participación de los grupos (SANZ PÉREZ, A. L., «Los grupos parlamentarios...», p. 264). En este contexto, el diputado no adscrito no representa a ningún otro diputado por lo que, en relación con la toma de decisiones de la Diputación Permanente, que se adoptan por voto ponderado, su presencia representativa ha sido discutida por el TJCE en la sentencia citada anteriormente. Respecto a la Diputación permanente, donde se mantiene la equivalencia de fuerzas entre el Pleno y el órgano que va a sustituirlo en periodos determinados, cabría afirmar lo expuesto respecto a la composición de las Comisiones y los pronunciamientos divergentes del TC sobre la incorporación del Grupo mixto compuesto por un solo diputado. No obstante, la asimilación a la condición de Síndic o Portavoz adjunto por el hecho de una eventual participación en las reuniones de la Junta de Portavoces no parece admisible en los citados términos por las consecuencias jurídico-parlamentarias que conllevaría dicha aceptación en la organización de la actividad de la Institución e, incluso, en la organización de la estructura retributiva del diputado no adscrito. Ello no quita la necesaria puesta en conocimiento del mismo, al igual que cualquier otro

De igual modo, queda establecido que la agrupación de diputados no adscritos podrá presentar a través de sus diputados o diputadas no adscritos interpelaciones al Consell, así como las mociones subsiguientes presentadas por la propia agrupación (69). Los tiempos de intervención en los debates de pleno y comisión de la representación de la agrupación será en proporción a su importancia numérica (70).

Por último, desde un punto de vista material, en el citado acuerdo, se abordan también una serie de cuestiones en relación a las percepciones económicas y necesidades materiales de los citados diputados integrados en la Agrupación en desarrollo de lo dispuesto para los no adscritos en el art. 29 del RCV. Primero, reitera que los diputados y las diputadas no adscritos tendrán derecho a las retribuciones y conceptos indemnizatorios aplicables a los diputados y a las diputadas de les Corts Valencianes individualmente considerados de conformidad con el art. 13 del RCV (71). Segundo, contempla que

diputado adscrito a un grupo parlamentario, de los resultados de las citadas reuniones en términos de calendario parlamentario.

(69) Esta declaración se debe entender en el marco reglamentario vigente. De acuerdo con el art. 148 del RCV, los diputados y diputadas y los grupos parlamentarios podrán formular interpelaciones al Consell y a cada uno de los consellers. No parece de la redacción del art. 148 y siguientes que se establezca límite o condición alguna para la presentación por el diputado no adscrito de interpelaciones y de las mociones subsiguientes a las mismas, en su caso que, reservadas al grupo parlamentario, son consecuencia de la interpelación. En todo caso, la solución que se adopte respecto a las mociones parece que tendrá ser consecuente con la de presentar propuestas de resolución en el debate de política general

(70) Véase la nota 64.

(71) Cabe asociar esta cuestión con el derecho a medios materiales adecuados para el cumplimiento de sus funciones (art. 29 en conexión con los arts. 13, 14 y cc. RCV). Es evidente que el reconocimiento del derecho a una asignación económica, así como a las prestaciones sociales establecidas debe predicarse entre el haz de derechos del diputado no adscrito en virtud de lo establecido en el art. 13 del RCV, que desarrolla lo establecido en el art. 71.3 CE y 23.4 del EACV. Mayor discusión parece haber comportado el reconocimiento de la asignación con cargo a su presupuesto de una subvención fija que, idéntica para todos, se reconoce a los grupos parlamentarios como suficiente para cubrir las necesidades de funcionamiento, y otra variable en función del número de diputados de cada uno de ellos (art. 27.2 del RCV). Estas cuantías se fijan por la Mesa oída la Junta de Síndics y en el caso del Grupo Mixto, la Mesa, de acuerdo con la Junta de Síndics, podrá disponer que la subvención fija sea proporcional al número de diputados que lo integren. En todo caso, el paso de un diputado a situación de no adscrito supondrá la reformulación de los cálculos citados y de la norma que los contiene para reducir la cantidad que, hasta ahora, percibía el

el local y los medios materiales necesarios para el correcto cumplimiento de las funciones de los diputados y las diputadas no adscritos vendrán determinados por la Mesa y la Junta de Síndics. Igualmente, la Mesa precisó que, en la forma en que determina el RCV, se pondrá a disposición de la agrupación de diputados no adscritos los espacios físicos y los medios materiales para el correcto cumplimiento de las funciones de los diputados no adscritos que la integren.

Tras la adopción del primer acuerdo de creación de la figura, la Mesa de Les Corts, en la reunión celebrada el 27 de noviembre de 2008, tuvo conocimiento de la solicitud formulada por dos diputadas y un diputado, en relación a su reconocimiento como Agrupación de Diputados no Adscritos. En este sentido, la Mesa de Les Corts, oída la Junta de Síndics, de conformidad con lo dispuesto en el art. 27.6 del Reglamento de Les Corts y a los efectos de lo dispuesto en el apartado 5 del Acuerdo sobre los derechos, iniciativas y posibilidades de los diputados y diputadas que pasan a la condición de no adscritos, tuvo por acreditada su pertenencia a una misma formación

citado Grupo. Estas retribuciones corresponden a la propuesta suscrita conjuntamente por los Síndics de los Grupos parlamentarios de la estructura de las retribuciones, conceptos indemnizatorios y ayudas aplicables a los diputados y diputadas de las Cortes Valencianas en las que no contemplan la existencia de un Diputado no adscrito y que deberían interpretarse o reformularse en el marco de las prescripciones reglamentarias antes citadas. En este sentido, respecto a las subvenciones fijas o variables, cuando se afirman los derechos del diputado no adscrito no se niega que puedan obtener otras percepciones ya que la presencia del adverbio «exclusivamente» no parece indicar que no se puedan acordar elementos remuneratorios distintos, como se hace con los diputados que, aunque individualmente considerados, de acuerdo con la estructura de las retribuciones, conceptos indemnizatorios y ayudas establecida en la norma precitada, perciben conceptos en función de su condición de portavoz o miembro de la Mesa de una Comisión o en función de una determinada situación de incapacidad. En definitiva, lo que si es evidente es que el RCV descarga en la competencia de la Mesa de les Corts, oída la Junta de Síndics, regular los aspectos reseñados en los arts. 27.6 y 29.2 RCV. Destaca COELLO MARTIN en su comentario a la STC 141/2007, en relación con la cuestión de los derechos económicos del grupo parlamentario riojano, que pese a que el TC considera que «... la reducción de las subvenciones y aportaciones económicas derivadas del tránsito forzoso del Grupo Parlamentario Riojano a Grupo Mixto no afectaba “al núcleo esencial de las funciones representativas propias de los demandantes de amparo”, concluía que “en ese punto no se ha producido lesión alguna de los derechos que les garantiza el art. 23.2 CE”... la parte dispositiva del fallo anula también, todos y cada uno de los Acuerdos de la Mesa de la Cámara que afectaban a los derechos económicos del extinto Grupo Parlamentario Riojano y sus integrantes» (COELLO MARTÍN, C., «Reglas de juego y sentido común: a propósito de la STC 141/2007, de 18 de junio...», p. 209).

política y acordó tener conocimiento de la constitución de la Agrupación de Diputados no Adscritos (72).

D. Conclusiones

En el caso de la regulación de los diputados no adscritos y su agrupación en Les Corts Valencianes, se ha configurado un régimen consistente básicamente en el reconocimiento de los derechos a los mismos a título de diputados individualmente considerados (integrarse en una comisión; preguntar a los miembros del Consell con contestación oral en pleno y en comisión; preguntar con contestación escrita; solicitar documentación; intervenir en el pleno y en comisión; presentar enmiendas a los textos legislativos y defenderlas en comisión y en pleno).

Este «*status*» de diputado no adscrito se ve «mejorado» con la posibilidad de integrarse en una Agrupación de diputados no adscritos con efectos múltiples (presentar interpelaciones y mociones subsiguientes; participar en los debates de política general; representación ante la Mesa y en la Diputación permanente; espacios físicos y medios materiales, etc.) o de colaborar con diputados de otros grupos parlamentarios para presentar iniciativas concretas de carácter legislativo o de impulso de la acción de gobierno (proposiciones de ley, proposiciones no de ley, solicitudes de comparecencia, etc.), aunque se ve perjudicado, por ejemplo, respecto a los diputados integrados en grupos parlamentarios en el hecho de que, aunque se integre en la Agrupación de diputados no adscritos, no puede formular preguntas al Presidente del Consell en la sesión de control plenaria, faceta que sí que contempla en otros Parlamentos autonómicos.

(72) El acuerdo de la citada constitución fue publicado (*BOCV* núm. 116/VII, de 18 de diciembre de 2008). Posteriormente, una de las diputadas integradas en la misma renunció a su escaño y la siguiente en la lista de la candidatura solicitó integrarse en la citada Agrupación siendo dicha petición aceptada por el representante de la Agrupación y acordada por la Mesa de Les Corts (*BOCV* núm. 173/VII, de 23 de septiembre de 2009). Seguidamente, la nueva diputada no adscrita fue designada como representante ante la Mesa de Les Corts de la citada agrupación de conformidad con el acuerdo de la Mesa 1.024/VII sobre los derechos de los diputados y diputadas no adscritos (*BOCV* núm. 174/VII, de 25 de septiembre de 2009).

Dado el reducido número de diputados que integran la Agrupación de diputados no adscritos, la cuestión de la disminución de sus tiempos de intervención en Pleno y Comisión está aparejada a la circunstancia de que sus intervenciones son más frecuentes que las de los diputados integrados en grupos parlamentarios y parece razonable admitir que la no reducción en los puntos de los órdenes del día propios es una opción adecuada.

Las luces y sombras que se ciernen sobre esta figura jurídica con carácter general se manifiestan también en la regulación acordada en Les Corts Valencianes. No obstante, lo cierto es que, en su puesta en práctica en Les Corts, la conflictividad ha quedado limitada a la derivada de variar los procedimientos y la estructura de los trabajos de la Cámara para adaptarse a estos nuevos sujetos parlamentarios y, no ha sido, hasta la fecha, objeto de recurso por los diputados y diputadas afectados por su pase a la situación de no adscritos, ni por los otros grupos parlamentarios de la Cámara que se pudieran ver afectados por las reestructuraciones analizadas.

3. CONSIDERACIONES FINALES

Como ya hemos constatado, partiendo de la afirmación del derecho a formar parte de un grupo parlamentario como contenido esencial del *ius in officium*, en los términos reglamentarios que se establezca, la regulación de la figura del diputado no adscrito en los Reglamentos parlamentarios —y/o las normas de desarrollo o acuerdos que han dictado o dictaran las respectivas Mesas— no deben impedir al diputado no adscrito el ejercicio del mandato representativo en los términos que el TC ha establecido.

La exclusión en estos términos es de importancia en la medida en que, si no se respeta el *status* del diputado, éste no participa en condiciones de igualdad en los procesos de toma de decisión del Parlamento. Por ello, en el caso de Les Corts Valencianes, la creación de la figura de la Agrupación de Diputados no Adscritos podría ser interpretada como un opción de garantía de esta faceta del contenido esencial del *ius in officium* siempre y cuando no quede vacía de con-

tenido o se considere que se ha insertado en un escalón jerárquico del sistema que no le corresponde.

En el caso de referencia, la Mesa de les Corts Valencianes procedió, en ejecución del RCV, a regular el ámbito de posibilidades y actuaciones de los diputados no adscritos y adoptó la decisión de completar dicho «status» con la creación de una nueva figura la agrupación de diputados no adscritos que comparte rasgos parlamentarios con los ya existentes grupos mixtos o con las agrupaciones reconocidas en algún momento en el seno de los citados grupos. En la práctica, la aplicación estricta de lo dispuesto en los preceptos del RCV y los acuerdos adoptados al respecto de los diputados no adscritos debería suponer el establecimiento de criterios de actuación que, con carácter general, significan el aseguramiento de los medios materiales y económicos para el desempeño del mandato y de las facultades que se reconocen por el TC como inherentes al mandato en relación con los procedimientos legislativos, de control o impulso parlamentario.

Así, surge una primera cuestión en relación con la responsabilidad en la adopción de estos criterios de actuación, que se ha trasladado por el propio RCV a la Mesa, como órgano rector de la Cámara. En función dicha atribución, que no competencia, la Mesa de Les Corts ha resuelto, oída la Junta de Portavoces, el reconocimiento del régimen jurídico del diputado no adscrito en el marco constitucional, estatutario y reglamentario y, en ese sentido, ha configurado un haz de facultades y situaciones en las que dicho diputado o diputada pueda ejercitar su mandato en términos de equidad respecto a las demás señorías de la Cámara (73).

Con carácter general para los Reglamentos que han introducido la figura, sin perjuicio de las valoraciones a la luz de la jurisprudencia constitucional que merezca la misma, cabría esperar una mayor

(73) Como ya se ha apuntado, esta cuestión aparece señalada, respecto a otros textos reglamentarios, como tremendamente dificultosa ya que se descarga en la Mesa del Parlamento una tarea que, por afectar a las facultades que integran el núcleo del derecho constitucional a ejercer un mandato representativo, debería haber llevado a cabo el propio Reglamento parlamentario (MATIA PORTILLA, E., «Naturaleza, composición...», p. 282).

concreción o una referencia sistemática, al igual que se ha hecho con las menciones reglamentarias al grupo mixto, de la participación del diputado no adscrito en los trabajos de la Cámara en cada Reglamento que contenga la figura. Manifestación que debe reiterarse respecto a la Agrupación que los integra en el caso de Corts Valencianes.

En todo caso, el pase de un diputado a la condición de no adscrito por la Mesa de cualquier Cámara supone una alteración de la organización que, hasta ese momento, rigió los trabajos de la Cámara y la estructura de la organización de los mismos y, en ningún modo, su articulación debería afectar al contenido esencial del derecho del diputado.

Aunque la predicción del buen fin del carácter innovador de las actuaciones normativas desarrolladas en relación con la figura de los diputados no adscritos escapa del objeto de este estudio, parece pertinente concluir, en los casos que proceda, la necesaria incorporación a los Reglamentos parlamentarios de lo dispuesto por las Mesas en los términos en los que la jurisprudencia constitucional ha definido el mandato representativo.

De igual modo, no es difícil prever que la conflictividad en torno a esta doble figura parlamentaria —diputados no adscritos y Agrupaciones de diputados no adscritos— será sustancialmente menor en la medida en que su desarrollo normativo y la articulación del mismo en el funcionamiento ordinario de la Cámara se fundamente en el principio de equidad respecto a los Grupos parlamentarios existentes y, en todo caso, abordando las opciones interpretativas que puedan resultar más favorables a los titulares del mandato representativo.