

# SIMPOSIUM SOBRE CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

## PROPUESTA RECIBIDA A LA 4ª SESIÓN

### TRANSFUGISMO Y CONTROLES DE LA REPRESENTACIÓN

#### EL TRANSFUGISMO

#### PROPUESTAS RELATIVAS AL TRANSFUGISMO PARLAMENTARIO

Autora: **Beatriz Tomás Mallén**, Profesora Titular de Derecho Constitucional. Universitat Jaume I (Castellón)

Propuesta: **En especial, creación de la figura de *parlamentarios no adscritos* y adquisición de tal condición no sólo por los parlamentarios que abandonan su grupo parlamentario (transfuguismo sobrevenido) sino también por los que inicialmente deciden no incorporarse al grupo constituido por los candidatos del partido en cuyas listas concurrieron a las elecciones (transfuguismo inicial).**

**Justificación:** Con carácter preliminar, para establecer las coordenadas en que se inscriben las presentes propuestas, conviene partir de una definición de *tránsfuga*. Dicho término puede aplicarse a todo *parlamentario que voluntariamente no ocupa la ubicación parlamentaria que le corresponde desde una perspectiva político-electoral*, lo que se refiere, en primer lugar, a los parlamentarios que desde el inicio de su mandato (tanto si coincide éste con el principio de la legislatura como si se produce con posterioridad) deciden no incorporarse, junto al resto de electos procedentes de la misma candidatura, al grupo parlamentario que les corresponde (que puede ser un grupo parlamentario de denominación específica, si tiene el número de miembros exigido reglamentariamente para constituirse como tal, o el Grupo Mixto, en caso contrario); en segundo lugar, a los parlamentarios que durante la legislatura abandonan su grupo parlamentario y se incorporan a otro (pudiendo ser éstos, en uno y otro caso, tanto un grupo de denominación específica como el Grupo Mixto). Tales actuaciones se corresponden con dos tipos de transfuguismo: el *transfuguismo inicial* y el *transfuguismo sobrevenido o por cambio de grupo*.

¿Cuáles son los efectos generales del transfuguismo? Debilita el sistema de partidos, favorece la inestabilidad político-parlamentaria, resta credibilidad no sólo al tránsfuga en cuestión sino al conjunto de la clase política, deteriora la cultura democrática, y, sobre todo, falsea la representatividad surgida de las elecciones.

¿Y su incidencia? Aunque en términos generales pueda afirmarse que el nivel de transfuguismo parlamentario ha ido decreciendo a medida que se ha ido consolidando el sistema de partidos políticos a lo largo de las legislaturas democráticas, con carácter esporádico continúan sucediéndose actuaciones transfuguiastas por integrantes de unos u otros grupos parlamentarios, favorecidas por una *reglamentación extraordinariamente permisiva* en ese aspecto.

En relación con la incidencia del *transfuguismo inicial* en la *constitución* de los *grupos parlamentarios*, las soluciones reglamentarias van desde la *máxima permisividad* en los Reglamentos del Congreso de los Diputados, el Senado y de algunas Cámaras autonómicas, hasta la *completa prohibición* en el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, cuya regulación plantea dudas acerca de su conformidad con el libre mandato representativo reconocido constitucionalmente. A este respecto, resultaría más adecuada una solución

intermedia consistente en otorgar la condición de parlamentario no adscrito al que no se inscribiera en el grupo que le correspondiera desde una perspectiva político-electoral.

Por lo que se refiere al *transfuguismo sobrevenido*, también las soluciones contempladas son diversas y van desde la *máxima permisividad* del Reglamento del Senado (que permite a los senadores pasar a cualquier grupo parlamentario en cualquier momento de la legislatura) hasta la solución *más restrictiva* del Reglamento de Extremadura que otorga la condición de *Diputado No Adscrito durante el resto de la Legislatura* al que abandone su grupo parlamentario; solución, esta segunda que nos parece la más adecuada.

La *disolución* del grupo parlamentario abandonado constituye el *efecto más grave* del fenómeno del transfuguismo, pues deja sin representación grupal en el Parlamento a un partido o coalición electoral cuyos candidatos fueron elegidos por los ciudadanos en número suficiente para constituir grupo parlamentario. El estudio de las diversas soluciones reglamentarias al respecto nos conduce a preferir las que permiten la pervivencia del grupo con un número de miembros inferior al requerido para su constitución (si bien albergamos dudas sobre la oportunidad de las regulaciones que llegan al extremo de contemplar grupos de dos diputados e incluso unipersonales) y, en todo caso, retrasan la disolución, al menos, hasta el final del período de sesiones (a fin de permitir la reorganización de los miembros que permanezcan).

El transfuguismo debe desplegar asimismo ciertos efectos cuando quienes lo llevan a cabo ocupan cargos dentro de los órganos de la Cámara. En primer lugar, si el que cambia su ubicación parlamentaria es el *Presidente o cualquier otro miembro de la Mesa de la Cámara* debería regularse su *cese automático en el cargo*, solución acogida por los Reglamentos de las Cámaras aragonesa, castellano-manchega, navarra, valenciana, así como por el Dictamen del Proyecto de Reforma del Reglamento del Parlamento Vasco. En segundo lugar, todos los Reglamentos parlamentarios contemplan la *sustitución* de los diputados que desempeñaban el papel de portavoces en la *Junta de Portavoces* hasta el momento de su abandono del grupo. Idéntica solución debe darse en el caso de miembros de las *Comisiones* que abandonen sus respectivos grupos parlamentarios, aunque los Reglamentos del Congreso y del Senado no contemplen dicha causa expresamente, pues la *sustitución* en tales supuestos constituye una aplicación concreta de la facultad de sustitución que disfrutaban los grupos parlamentarios respecto de quienes les representan. Algunos Reglamentos de asambleas autonómicas (concretamente, los de las Cortes de Aragón, de la Junta General del Principado de Asturias, de las Cortes de Castilla y León, y de la Asamblea de Extremadura) establecen explícitamente como motivo de sustitución la baja en el grupo designante. Por otra parte, las actuaciones transfuguistas no sólo implican la sustitución de miembros de las Comisiones sino que pueden provocar la alteración del número de representantes en Comisión tanto del grupo parlamentario abandonado como del receptor, y en consecuencia, de la representatividad del grupo.

El nivel de cobertura que tanto la Constitución como el Tribunal Constitucional parecen proporcionar al transfuguismo llevó, ya a finales de la década de los ochenta, a iniciar el estudio de una vía de solución meramente política del problema. El primer fruto importante en este contexto lo constituye la adopción y aplicación del *Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las Corporaciones Locales*, firmado por el Ministro de Administraciones Públicas y los representantes de la mayoría de las formaciones políticas el 7 de julio de 1998. Dicho Acuerdo, conocido como *Pacto contra el transfuguismo* merece una *valoración positiva* por cuanto hace presumir una *voluntad política* de afrontar la cuestión, refleja -y a la vez, ayuda a formar- un *estado de opinión*, e invita, en último término, al *debate* y, en su caso, adopción de una serie de *medidas jurídicas*. Asimismo, ha influido en la actuación de los partidos -llevándoles incluso a reformar sus normativas-; se empieza a aplicar en resoluciones judiciales; tiene un nivel general de cumplimiento satisfactorio, etc. Sin embargo, se trata de un acuerdo *parcial* porque sólo se aplica al *ámbito local*, ciertamente el más afectado por el fenómeno del transfuguismo pero también donde el conocimiento personal de los candidatos es más posible. En este sentido, **el ámbito del pacto debería ampliarse para abarcar todos los niveles de representación política**. Por último, resulta *incompleto*, pues no afecta a los partidos extraparlamentarios que no lo suscribieron, e *insuficiente* si no se culmina con la adopción de medidas jurídicas de indudable mayor eficacia.

Hasta el momento, no ha existido el consenso político necesario para introducir reformas legislativas, pero la *reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados*, aparentemente próxima, constituye una buena ocasión para afrontar normativamente el fenómeno del transfuguismo (naturalmente, también debería reformarse el Reglamento del Senado en el mismo sentido).

En esta línea, estimamos adecuada la **creación de la figura de los *diputados y senadores no adscritos*** y la adquisición de tal condición no sólo por los parlamentarios que abandonan su grupo parlamentario (transfuguismo sobrevenido) sino también por los que inicialmente deciden no incorporarse al grupo constituido por los candidatos del partido en cuyas listas concurren a las elecciones (transfuguismo inicial). Con ello se **desincentivaría el transfuguismo**, tanto inicial como sobrevenido, al evitar la incorporación del tránsfuga a otro grupo parlamentario; **desaparecería el posible interés de los grupos y partidos en fomentar este tipo de actuaciones** que ya no les beneficiarían directamente; **se impediría por completo el préstamo de diputados, tanto inicial como sobrevenido; no se perjudicaría el funcionamiento del Grupo Mixto**, en el que frecuentemente se alojan los tránsfugas con carácter provisional o definitivo. Por último, tales ventajas se obtendrían sin necesidad de prohibir expresamente la práctica del transfuguismo, nunca reconocida normativamente, lo que puede tener gran relevancia si se sigue manteniendo mayoritariamente, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, una interpretación de la prohibición constitucional del mandato imperativo más acorde con una democracia representativa clásica que con una democracia de partidos.

Quizá pudieran barajarse otras **propuestas más arriesgadas** (por el grado de incertidumbre que generan en torno a su viabilidad) desde el punto de vista de su encaje constitucional como la de introducir normativamente en los tres ámbitos representativos (local, autonómico y estatal) un mecanismo de **pérdida de la condición de representante como consecuencia de una declaración de indignidad política**, al estilo de la prevista en el art. 9 del Reglamento de las Cortes castellano-manchegas que anuda la pérdida de la condición parlamentaria a la comisión de una falta muy grave de las establecidas reglamentariamente, exigiéndose acuerdo de la mayoría de tres quintos de los miembros del pleno de la Cámara y previo dictamen de la Comisión del Reglamento y del Estatuto del Diputado.