

Antonio Javier Trujillo Pérez  
PROFESOR TITULAR DE UNIVERSIDAD (UMA)

María del Mar Navas Sánchez  
PROFESORA TITULAR DE UNIVERSIDAD (UMA)

# NORMATIVA SOBRE EL TRANSFUGUISMO EN LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS AUTONÓMICOS

## SUMARIO

- 1 INTRODUCCIÓN.
- 2 EL TRANSFUGUISMO Y LOS REGLAMENTOS DE LOS PARLAMENTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.  
2.1. El Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia. 2.2. El Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha.  
2.3. El Reglamento del Parlamento de Cantabria. 2.4. El Reglamento de la Asamblea de Extremadura. 2.5. El Reglamento del Parlamento de Canarias. 2.6. El Reglamento del Parlamento de La Rioja.
- 3 LA NORMATIVA SOBRE EL TRANSFUGUISMO EN LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS AUTONÓMICOS Y LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.
- 4 CONCLUSIONES.
- 5 BIBLIOGRAFÍA.

## 1 INTRODUCCIÓN

En este trabajo nos vamos a ocupar de algunas de las medidas contenidas en los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos que inciden en el fenómeno conocido como *transfuguismo* político. Por tanto, de los tres ámbitos o niveles en que se suele producir este fenómeno —nacional, autonómico y local— nos centraremos tan sólo en uno de ellos y, en concreto, analizaremos la normativa sobre el transfuguismo contenida en los Reglamentos parlamentarios<sup>1</sup>.

Como es sabido, el debate acerca del transfuguismo gira en torno a dos elementos principales:

<sup>1</sup> Sobre lo inadecuado de la denominación de *reglamentos* se pronuncia F. BALAGUER CALLEJÓN, destacando que «los reglamentos parlamentarios sólo pueden considerarse como el fruto de una potestad reglamentaria si por tal entendemos simplemente el ejercicio de una potestad normativa de reglamentación. Son, sin embargo, normas con rango de ley, no fiscalizables por los tribunales ordinarios y que carecen, por tanto, de equivalencia con respecto al régimen jurídico del resto de los reglamentos» (FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN, *Fuentes del Derecho*, vol. II, Tecnos, Madrid, 1992, pág. 99).

- de una parte, la posición *real* de los partidos políticos en la relación de representación política, de tal modo que —en un sistema de listas cerradas y bloqueadas— sería posible afirmar que la elección recae sobre el partido y no sobre los candidatos individualmente considerados. Desde esta consideración resultaría que los titulares del mandato serían —desde un punto de vista sociológico— los partidos políticos<sup>2</sup> que, por ello, deberían estar en condiciones de controlar en todo momento la sujeción del representante político a sus directrices, llegando incluso, en los casos de cambio de partido o grupo parlamentario, a la revocación de su cargo representativo que revertiría en el partido.
- De otra, la doctrina constitucional acerca de la titularidad de los cargos públicos representativos<sup>3</sup>. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, *jurídicamente* titulares del derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos (art. 23 CE) son los ciudadanos y no los partidos políticos; derecho que junto al ejercicio de la función representativa, también comprende el de permanecer en los cargos a los que se accedió. De ahí se deriva la titularidad personal, por el representante, del cargo representativo, no pudiendo, en consecuencia, ser cesado en el mismo por la voluntad del partido político. La renuncia al cargo representativo, así como el abandono voluntario del grupo parlamentario o político correspondiente al partido político en cuyas listas se presentó a las correspondientes elecciones y su pase a otro diferente, entrarían dentro del ámbito de libertad del representante y no pueden verse limitados por el partido, no provocándose, en los casos de abandono, la pérdida del mandato representativo<sup>4</sup>. El TC fundamenta esta doctrina no sólo en la prohibición de mandato imperativo (art.

2 En este sentido, CAAMAÑO DOMÍNGUEZ señala que «mientras que, política y sociológicamente, son los partidos los auténticos titulares del mandato electoral, jurídicamente esta titularidad se atribuye *intuitu personae* al representante» (FRANCISCO CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, *El mandato parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, pág. 92)

3 El Tribunal Constitucional formula esta doctrina básicamente en las SSTC 5, 10, 16, 20, 28, 29 y 30, todas de 1983. En ellas, el Alto Tribunal tiene que resolver otros tantos recursos de amparo en los que se alegaba la violación del derecho fundamental garantizado, en los dos apartados del art. 23 CE, de los Concejales que, en aplicación del art. 11.7 de la Ley 39/1987, de 17 de julio, de Elecciones Locales, habían sido cesados en sus cargos representativos. El artículo citado disponía que «Tratándose de listas que representan a partidos políticos, federaciones o coaliciones de partidos, si alguno de los candidatos electos dejare de pertenecer al partido político que lo presentó, cesará en su cargo, y la vacante será atribuida en la forma establecida en el número anterior. El que así accediere ocupará el puesto por el tiempo que restare de mandato». Aunque en este primer momento, el TC sólo se pronuncia sobre el supuesto de pérdida del mandato por expulsión del partido político como él mismo reconoce (SSTC 28/1984, f.j. 3 y 31/1993, f.j. 3), posteriormente ha extendido esta doctrina a los supuestos de abandono voluntario del grupo político correspondiente al partido político en cuyas listas se concurrió a las correspondientes elecciones. Así, ha afirmado de modo inequívoco que «la Constitución Española protege a los representantes que optan por abandonar un determinado grupo político y que de dicho abandono no puede en forma alguna derivarse la pérdida del mandato representativo» (STC 185/1993, f.j. 5).

4 STC 185/1993, f.j. 5. Sobre la renuncia, véase JUAN CANO BUESO, «La renuncia al cargo público representativo», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 1997, núm. 4 extraordinario, con una posición coincidente con la mantenida por la jurisdicción ordinaria y que no es la sostenida por la STC 218/1998, f.j. 4. Nos parecen menos correctos la fundamentación y resultados de esta resolución del TC.

67.2 CE) sino —sobre todo— en el derecho fundamental de participación política configurado en el art. 23 CE, en especial, en el derecho del representante a permanecer en el cargo representativo<sup>5</sup>.

Resulta así, de acuerdo con lo anterior, que 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*<sup>6</sup>, 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<sup>7</sup>.

Esta posición del TC no ha estado exenta de críticas por parte de la doctrina<sup>8</sup>, que ve en ella la cobertura jurídica a la práctica del transfuguismo<sup>9</sup>, fenómeno percibido en general como poco deseable<sup>10</sup>, especialmente cuando provoca —o, en su caso impi-

- 5 CAAMAÑO DOMÍNGUEZ destaca la argumentación realizada por el TC que abandona los esquemas clásicos de la prohibición del mandato imperativo y acoge la técnica de los derechos fundamentales. Así pues, en la jurisprudencia constitucional, la independencia y autonomía del representante frente al partido se fundamenta, no en la prohibición del mandato imperativo, sino en el *más valor* de los derechos fundamentales, esto es, deriva de su *status* de cargo público, constitucionalmente protegido. Independencia que, por tanto, ha dejado de ser jurídicamente absoluta para convertirse en relativamente funcional. Además —para el autor—, esta doctrina constitucional fraguada en torno al artículo 23 de la CE debería servir para establecer «límites» y «servidumbres» al libre ejercicio del mandato parlamentario, de modo que, aún respetando su esencia —principio representativo— pudiera atemperarse su ejercicio a las necesidades propias de un Estado de partidos [cfr. *El mandato parlamentario*, cit., págs. 92-93 y 271-272 y, también, del mismo autor, «Mandato parlamentario y derechos fundamentales. (Notas para una teoría de la representación "constitucionalmente adecuada")», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 36, 1992, en especial págs. 136 y ss].
- 6 MANUEL GARCÍA PELAYO, *El Estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1986.
- 7 Tal y como advierte ÁNGEL RODRÍGUEZ, los partidos políticos no son ni pueden ser titulares o sujetos de la relación de representación, puesto que son sólo uno de los instrumentos para la participación política: en definitiva, el partido político no es titular de ninguno de los derechos del art. 23 CE, por lo que no puede ser elegido como representante ni puede actuar como tal (cfr. ÁNGEL RODRÍGUEZ, «El artículo 6 de la Constitución: los partidos políticos», *Revista de Derecho Político*, núm. 36, 1992, págs. 52-55).
- 8 Una valoración diferente de la jurisprudencia constitucional que incide en el transfuguismo puede verse en TRUJILLO PÉREZ, quien, tras analizar las diferentes sentencias del TC relacionadas con este fenómeno, resalta que esta jurisprudencia constitucional está marcada por la línea de equilibrio seguida por el Alto Tribunal entre la libertad del representante y la delimitación de ésta en atención al relevante papel que los partidos políticos juegan en el sistema de democracia representativa instaurado por la CE, lo que le lleva a admitir ciertas modulaciones relativas a la «vida interna» de los órganos representativos, que inciden en aquella libertad (cfr. ANTONIO JAVIER TRUJILLO PÉREZ, «En torno a un aspecto del problema de la titularidad de los escaños: el transfuguismo político», en VV.AA., *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, vol. II, Tecnos, Madrid, págs. 1043-1054).
- 9 En este sentido se pronuncian RENU VILAMALA (JOSEP M.ª RENU VILAMALA, «La representación política en crisis: el transfuguismo como estrategia política», en ANTONIO J. PORRAS NADALES (ed.), *El debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, Madrid, 1996, pág. 278) y TOMÁS MALLÉN (BEATRIZ TOMÁS MALLÉN, «"Pactos entre caballeros" frente al transfuguismo? La adopción de códigos de conducta política», *Revista Electrónica Derecons*, núm. 1, junio 1999, pág. 1).
- 10 Es necesario, sin embargo, matizar a veces este juicio como indica RUBIO LLORENTE, pues «el transfuguismo político es frecuentemente un espectáculo vergonzoso, pero la traición al partido no implica necesariamente una traición al electorado; a veces, es más bien, una muestra de lealtad hacia éste. Robustecer, mediante su consagración constitucional o legal el poder de que ya disponen los dirigentes de los partidos para imponer dentro de éstos la disciplina tal vez impediría los abandonos ilegítimos, pero también los legítimos; quizás hiciera más fácil la tarea de gobierno, pero con toda seguridad crearía una situación muy alejada de lo que hoy entendemos por democracia» (FRANCISCO RUBIO LLORENTE, «Prólogo» a FRANCISCO CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, *El mandato parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, pág. 16). En esta misma línea, GARCÍA ROCA entiende que cierto grado de abuso es inherente al uso de cualquier cosa y, más aún, en materia de derechos fundamentales donde el transplante de la categoría de abuso del derecho suscita demasiadas dudas: el transfuguismo vendría a ser, por ello, un coste que la comunidad tiene que pagar por su libertad política, lo que, no obsta para que los abusos injustificados deban ser corregidos, preferentemente mediante usos y convenciones constitucionales entre las fuerzas políticas y no mediante la disolución de la figura del representante individual en la organización partidaria (cfr. JAVIER GARCÍA ROCA, *Cargos Públicos Representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aran-

de— un cambio de gobierno en el ámbito en que se produce<sup>11</sup>. El núcleo central de estas críticas se sitúa en la falta de adecuación existente entre la realidad y la norma constitucional de acuerdo con la interpretación del Tribunal Constitucional<sup>12</sup>. En este sentido, se le reprocha al Alto Tribunal que construya un concepto de representación política más propio de un modelo liberal que del moderno Estado de partidos, siendo así que el texto constitucional proporciona elementos suficientes para elaborar una teoría de la representación acorde con la relevancia constitucional de los partidos políticos<sup>13</sup>. Se afirma, así, que el mandato libre, general e incondicionado de los representantes es tan sólo un mito y la prohibición del mandato imperativo una mera ficción<sup>14</sup>, carente de virtualidad<sup>15</sup>. En esta línea se ha acuñado un nuevo concepto de mandato,

zadi, Pamplona, 1999, págs. 79 y 358-359). TOMÁS MALLÉN aún reconociendo que «la genérica condición de representantes de los parlamentarios y la prohibición de mandato imperativo son, al menos en parte, ficciones, conviene reconocer que éstas pueden resultar convenientes para atemperar la disciplina interna de los partidos y grupos y potenciar la democracia interna en éstos. Dicho de otro modo, la titularidad del escaño puede considerarse uno de esos pesos y contrapesos necesarios para la propia existencia del Estado constitucional, aunque a su amparo pudieran cometerse abusos, como pueden ser las prácticas transfuguistas» (BEATRIZ TOMÁS MALLÉN, *Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, pág. 96).

- 11 DE ESTEBAN ha sistematizado los perjuicios del transfuguismo: falseamiento de la representación política, debilitamiento del sistema de partidos, perjudica la gobernabilidad, favorece la corrupción y deteriora la cultura democrática (cfr. JORGE DE ESTEBAN, «El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 70, 1990, págs. 13-14). SEIJAS VILLADANGOS incluye, además, entre los costes de este fenómeno, la escisión e incluso disolución de un partido político, el engrosamiento artificial del Grupo Mixto y las consecuencias que —en muchas ocasiones— produce ser un tráfuga a nivel estrictamente particular (cfr. ESTHER SEIJAS VILLADANGOS, «Representación democrática, partidos políticos y tráfugas», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 6, 2000, pág. 169).
- 12 JOSEP M.ª RENU VILAMALA, *op. cit.*, pág. 285.
- 13 En este sentido se pronuncian ROBERTO L. BLANCO VALDÉS, *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990, págs. 147-148 y 151, y DE ESTEBAN, *op. cit.*, págs. 19 y 20. Se señala que en los artículos 1.2, 66.1 y 67.2 de la CE es posible identificar un concepto clásico de representación política, mientras otros preceptos constitucionales, fundamentalmente el artículo 6, pero también el 68.3, obedecerían a una democracia de partidos. Para JIMÉNEZ CAMPO, sin embargo, una norma como la prevista en el art. 11.7 de la Ley 39/1978, de Elecciones Locales, no sólo resultaba contraria a lo dispuesto en el art. 23 CE, sino también al mandato de democrática interna presente en el inciso final del art. 6 CE, afirmando que «es patente, en efecto, que la regla jurídica que liga al supuesto de expulsión del partido la consecuencia de la pérdida del mandato representativo debilita radicalmente la posición en el seno del partido o del grupo del propio representante electo y elimina, en la misma medida, la posibilidad de que la democracia interna se realice del único de los modos concebibles, es decir, a través del debate entre sujetos cuya eventual posición institucional no queda jurídicamente vinculada a la suerte que corre su propia posición en el partido. La democracia interna no puede ser efectiva, en suma, sino cuando los afiliados que ocupan cargos representativos en las asambleas ven garantizada por el ordenamiento su propia posición institucional no obstante la hipotética decisión de expulsión del partido con que llegara a conminárseles». (JAVIER JIMÉNEZ CAMPO, «Diez tesis sobre la posición de los partidos políticos en el ordenamiento español», en AA.VV., *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución*, Boletín Oficial del Estado/Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, pág. 46). En el mismo sentido se pronuncia GARCÍA ROCA al señalar que la «vigencia del artículo 23.2 de la Constitución como un derecho fundamental de autonomía y libertad del representante no se opone a la representación política por partidos —como a primera vista pudiera parecer—, al contrario, puede ser el presupuesto para la democratización de esas organizaciones, y es la única forma de poder exigir responsabilidad y un *ethos* democrático al titular de un cargo público representativo» (*op. cit.*, pág. 78), concluyendo —a partir de la consideración de que no cabe contradicción entre normas constitucionales— que el art. 23.2 CE es simplemente un límite expreso al ejercicio de las funciones que el art. 6 atribuye a los partidos políticos y opera en ciertos momentos extremos de conflictos de intereses (*ibidem*, págs. 82-83).
- 14 Para SANTAOLALLA LÓPEZ, aun cuando pudiera afirmarse que se trata de una verdadera ficción, ello no implica, sin embargo, que deba ser expulsada del ordenamiento jurídico o «reinterpretada». Antes al contrario, esta prohibición y la correspondiente titularidad de los escaños por el diputado individual, cumple una valiosísima función de garantía de la relación tripartita que se establece entre partidos, grupos y parlamentarios, así como del equilibrio necesario entre democracia y disciplina interna de los partidos y grupos. Además, favorece la división del poder que ostentan los partidos: «en definitiva —concluye el autor— la titularidad de los escaños es uno de esos pesos o contrapesos con que el Estado constitucional procura su mantenimiento, aunque transitoriamente puedan resultar onerosos para él mismo y para los valores que encarna». (FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ, «Partido político, grupo parlamentario y diputado», en JOSÉ JUAN GONZÁLEZ ENCINAR (coord.), *Derecho de partidos*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, págs. 111-112).
- 15 No obstante, esta prohibición tendría en la actualidad una nueva funcionalidad, «al incidir no tanto en la relación representantes/electores, como en la mucho más decisiva representantes/partidos políticos» (BLANCO VALDÉS, *op. cit.*, pág. 95). La

por contraposición al mandato representativo que se acoge en el art. 67.2 CE, para expresar la vinculación del representante al partido. Se habla, así, de un mandato *de partido* o mandato ideológico<sup>16</sup>, que sería el vigente en nuestro ordenamiento jurídico<sup>17</sup>. Incluso no faltan propuestas de reforma constitucional para introducir un precepto semejante al art. 167. 1. c) de la Constitución portuguesa que dispone la pérdida del mandato para aquellos diputados que se inscriban en un partido distinto a aquél por el que se presentaron a las elecciones<sup>18</sup>.

En todo caso, y al margen de una posible reforma de la Constitución o un cambio en la jurisprudencia constitucional, lo cierto es que, en este momento, la doctrina del TC acerca de la titularidad de los escaños y las consecuencias que para ello tiene el cambio de partido o grupo parlamentario o político, no ofrece duda<sup>19</sup>. Por esta razón, el debate en torno al transfuguismo tiende a centrarse, principalmente, en los límites constitucionalmente admisibles a la libertad del representante. En este sentido, se han formulado —en los dos planos que se entrecruzan en el fenómeno del transfuguismo: el político y el jurídico<sup>20</sup>— diversas propuestas tendentes a evitar o, al menos dificultar, los casos de transfuguismo político.

prohibición de mandato imperativo recobraría así su verdadera dimensión de defensa de la independencia del parlamentario, no ya frente al elector, sino frente al partido, a la que se uniría la dimensión de defensa del elector también frente al partido. [cfr. JOSÉ ANTONIO PORTERO MOLINA, «Elecciones, partidos y representación política», en JOSÉ JUAN GONZÁLEZ ENCINAR (coord.), *Derecho de partidos*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, pág. 146].

- 16 PEDRO DE VEGA GARCÍA, «Significado constitucional de la representación política», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 44, 1985, pág. 38; ANTONIO TORRES DEL MORAL, «Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos», *Revista de Derecho Político*, núm. 14, 1982, pág. 17; DE ESTEBAN, *op. cit.*, pág. 20.
- 17 Así, GARCÍA PELAYO ha puesto de manifiesto cómo la incidencia de los partidos políticos en el sistema político y constitucional ha generado una mutación constitucional (cfr. GARCÍA PELAYO, *op. cit.*, pág. 36). TORRES DEL MORAL habla de una mutación en la relación representativa (cfr. *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1991, pág. 434) y CANO BUENO de una «mutación del mandato representativo que constitucionalmente se predica, en mandato imperativo sujeto a las instrucciones de partido». (*Op. cit.*, pág. 81). Para DE VEGA GARCÍA este supuesto del mandato imperativo constituye un ejemplo sobresaliente de uno de los tipos de mutación constitucional: aquellas que son debidas a prácticas políticas en oposición abierta a los preceptos de la Constitución (cfr. PEDRO DE VEGA GARCÍA, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1991, pág. 186).
- 18 DE ESTEBAN, *op. cit.*, pág. 31. Cuestión diferente es la conveniencia de introducir estos cambios en el texto constitucional. En sentido negativo se pronuncian SANTAOLALLA LÓPEZ («Partido político, grupo parlamentario y diputado», cit., págs. 111-112) y GARCÍA ROCA (*op. cit.*, pág. 82).
- 19 Como advierte SANTAOLALLA LÓPEZ «la aparente contradicción que existe entre el moderno Estado de partidos y los principios consagrados en los artículos 66.1 y 67.2 de la Constitución no puede salvarse con la supresión u olvido de estos últimos y las consecuencias derivadas de los mismos» (FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ, «Problemas jurídico-políticos del voto bloqueado», en AA.VV., *Las Cortes Generales*, vol. III, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, pág. 2237).
- 20 Precisamente el entrecruzamiento de otros factores no estrictamente jurídicos es lo que dificulta el análisis de este fenómeno que trasciende así el ámbito jurídico. Del mismo modo, se ha destacado que la solución al mismo no puede venir sólo de la mano del Derecho, sino que es preciso, sobre todo, la adopción de fórmulas de tipo político, que impliquen un compromiso moral entre las distintas fuerzas políticas. En este sentido, SANTAOLALLA LÓPEZ («Partido político, grupo parlamentario y diputado», cit., pág. 115), y GARCÍA ROCA para quien «es muy probable que la solución a estas conductas reprobables —delictivas a veces— deba provenir no de las normas jurídicas escritas, salvo naturalmente las criminales, sino de *usos constitucionales entre los partidos*: alcanzar el acuerdo político de no utilizar de manera socialmente injustificable el voto de los tráfugas, y no incluirlos en las listas electorales inmediatas, al modo de una sanción al comportamiento desleal a las reglas del sistema de partidos». (*Op. cit.*, pág. 79).

Así, en el plano político, hay que mencionar el denominado *Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las Corporaciones Locales*, de 7 de julio de 1998, suscrito por todas las formaciones políticas representadas en las Cortes Generales. Junto a las medidas estrictamente políticas, como las previstas en el punto 2º<sup>21</sup>, en este Acuerdo se prevé, además, la adopción de otras de contenido jurídico, como la reforma de los reglamentos de las Corporaciones Locales para impedir que los concejales que abandonen los partidos o las agrupaciones por cuyas candidaturas fueron elegidos pasen a integrar el Grupo Mixto, estableciéndose que éstos deberán organizarse a través de la figura de los «No Inscritos» o del «Concejal independiente», con la consiguiente reducción de los recursos económicos y materiales puestos a disposición de los grupos políticos de la Corporación<sup>22</sup>.

En el plano jurídico, diversas han sido las formulaciones doctrinales. Entre éstas cabe destacar la propuesta consistente en regular como causa de incompatibilidad sobrevenida<sup>23</sup> o de inelegibilidad<sup>24</sup>, el abandono voluntario, por parte del parlamentario, del partido en cuyas listas concurrió a las elecciones; propuesta cuya constitucionalidad, sin embargo, ha sido cuestionada<sup>25</sup>.

Junto a las propuestas doctrinales de reforma de la CE y de la LOREG, en este plano jurídico hay que incluir, además, las medidas tendentes a evitar o, al menos, dificultar la práctica del transfuguismo en el seno de los propios órganos representativos. Estas

- 21 Según el cual, «los partidos políticos que suscriben los Acuerdos se comprometen a rechazar y no admitir en su grupo político a un concejal integrado en la candidatura de otra formación, mientras mantenga el cargo conseguido en su partido original. Asimismo se comprometen a impedir la utilización de tránsfugas para constituir, mantener o cambiar las mayorías de Gobierno de las instituciones públicas, a no apoyar ninguna iniciativa que provenga de los mismos, y a desincentivar el transfuguismo político a través de la adopción de medidas disuasorias de carácter económico, reglamentario y protocolario».
- 22 Punto 3º del referido Acuerdo, al amparo del cual se ha dictado la Ley 3/2002, de 22 de marzo, de cuarta modificación de la Ley 8/1987, municipal y de régimen local de Cataluña (BOE núm. 99, de 25 de abril). Esta medida ha sido acogida, además, por la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de la Rioja (art. 122) y por la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid (art. 32) y aparece, asimismo, recogida en art. 73 del Proyecto de Ley de medidas para la modernización del Gobierno Local, actualmente en fase de tramitación en las Cortes Generales.
- 23 En este sentido, BASTIDA FREIJEDO defiende la legitimidad de regular como causa de incompatibilidad no sólo los supuestos de abandono voluntario por parte del representante del partido en cuyas listas se presentó a las elecciones, sino también los casos de expulsión de éste por el partido político, aunque excluye de estos supuestos de pérdida del mandato electoral a los diputados y senadores [cfr. FRANCISCO J. BASTIDA FREIJEDO, «Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos (Comentario sobre la idea de representación política en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 21, 1987, pág. 218]. También se muestran a favor de regular esta nueva causa de incompatibilidad sobrevenida BLANCO VALDÉS (*op. cit.*, pág. 155) y DE ESTEBAN, quien la limita a los casos de abandono voluntario del partido (*op. cit.*, pág. 31).
- 24 CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, *El mandato parlamentario*, cit., págs. 273 y ss.
- 25 GARCÍA ROCA considera que esta causa de incompatibilidad sobrevenida pugnaría con las garantías de los representantes, establecidas en los artículos 23.2 y 67.2 CE: «la prohibición de mandato imperativo, anudada a la inescindible conexión entre ambas clases de sufragio universal, impiden revocar la titularidad del cargo representativo por una voluntad distinta de la de los electores tanto como condicionar la libertad en el mandato al sometimiento ideológico a una asociación de cualquier tipo». (*Op.cit.*, pág. 80).

medidas, a diferencia de los supuestos anteriores, sí han encontrado una plasmación positiva y de ellas nos vamos a ocupar a continuación, en concreto, de las adoptadas en el ámbito estrictamente parlamentario. No obstante, nos centraremos tan sólo en el nivel autonómico, analizando la normativa que se contiene en los Reglamentos parlamentarios autonómicos<sup>26</sup>.

## 2 EL TRANSFUGUISMO Y LOS REGLAMENTOS DE LOS PARLAMENTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En la actualidad, la normativa contenida en los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos que incide en el fenómeno del transfuguismo es diversa, habiéndose producido una evolución desde los primeros Reglamentos hasta el momento presente; evolución marcada, en líneas generales, por la tendencia a incluir medidas tendentes a limitar los derechos de los diputados tránsfugas, en un intento por evitar o, al menos dificultar, la práctica del transfuguismo en el ámbito parlamentario.

Si la situación originaria se caracteriza por la ausencia de una regulación específica y diferenciada de los supuestos de no integración —o posterior abandono, voluntario o como consecuencia de su expulsión— de los diputados en el grupo parlamentario en que se ha traducido la formación política por la que concurren a las correspondientes elecciones, en el momento presente, se observa la tendencia a incluir en los Reglamentos parlamentarios un tratamiento diferenciado de estos supuestos.

En efecto, en la mayoría de los Parlamentos autonómicos se previó, desde su constitución, la existencia de un Grupo Mixto al que se tenían que adscribir obligatoriamente —*ex Reglamento*— todos aquellos diputados que, una vez transcurrido el plazo fijado reglamentariamente para la constitución de los grupos parlamentarios,

<sup>26</sup> Así, la relación del representante no ya con el partido político, sino con el grupo parlamentario que constituye el reflejo de aquél, resulta decisiva en el análisis del fenómeno del transfuguismo. En este sentido, como señala M<sup>a</sup> L. BALAGUER CALLEJÓN no siempre los intereses de todos los implicados -partido político, grupo parlamentario y representante- resultan coincidentes, siendo justamente los del grupo parlamentario -una instancia intermedia pero decisiva en la relación entre el parlamentario y el elector- los que producen la disfuncionalidad entre el grupo y el parlamentario, pudiendo llevar a la exigencia de dimisión. (cfr. M<sup>a</sup> LUISA BALAGUER CALLEJÓN, «La relación entre los grupos parlamentarios y los partidos políticos en el ordenamiento jurídico-constitucional español», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10 Extraordinario, 2001, pág. 46).

no se hubiesen integrado en ninguno de ellos<sup>27</sup>. Esta previsión resulta, a su vez, coherente con la necesaria adscripción —explícita o implícitamente contenida en la norma reglamentaria— de todos los diputados autonómicos a un grupo parlamentario<sup>28</sup>, de tal modo que el Grupo Mixto se constituye en la cláusula de cierre de un modelo organizativo del Parlamento basado en los grupos parlamentarios, a los que se atribuye todo el protagonismo de la vida parlamentaria<sup>29</sup>. Precisamente, este carácter residual del Grupo Mixto lleva a que su composición sea heterogénea, estando integrado por diputados de muy diverso origen, cuya conexión con el electorado es, también, diferente. Dos serían los tipos de miembros principales: de una parte, el Grupo Mixto estaría formado por aquellos parlamentarios que no han podido constituir un grupo parlamentario propio, al no cumplir las previsiones reglamentarias en cuanto al número mínimo de diputados necesario para ello. Junto a éstos, el Grupo Mixto podrá estar formado, además, por aquellos diputados que no se han integrado en ningún grupo parlamentario o, que, con posterioridad, han abandonado el grupo al que pertenecían originariamente<sup>30</sup>. No obstante esta heterogeneidad y la falta de afinidad ideológica entre los miembros del Grupo Mixto, a diferencia de lo que ocurre con los otros grupos parlamentarios<sup>31</sup>, en los Reglamentos se opera una doble equiparación:

- 27 La excepción la constituyeron los Parlamentos de Cataluña y Navarra que, a diferencia de la regulación contenida en los restantes, acogieron la figura del diputado no adscrito. Así en el Reglamento del Parlamento de Cataluña, de 24 de julio de 1980 (publicado en el BOE de 18 de septiembre de 1981) se estableció que tendrían la consideración de Diputados no adscritos todos aquellos diputados que no hubieran manifestado la voluntad de adscribirse a algún grupo parlamentario (art. 18.2) así como aquellos otros que lo abandonasen (art. 19.3). En parecidos términos se pronunciaba el Reglamento Provisional del Parlamento Foral de Navarra, en sus artículos 29 y 33.1. No obstante, esta figura tuvo una corta vigencia, siendo posteriormente suprimida y sustituida por el Grupo Mixto. Para un análisis más detallado de esta cuestión, puede verse ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, «El carácter obligatorio de la pertenencia a un grupo parlamentario: el Grupo Mixto y las Agrupaciones en el Congreso de los Diputados», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 13, 1988, nota 14, pág. 96. Para un estudio del Grupo Mixto en los Reglamentos parlamentarios de las CCAA, véase M<sup>a</sup> JESÚS LARIOS PATERNA, «El Grupo Mixto en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 36, 1995, págs. 43-104; y, también, ISMAEL E. PITARCH, «El Grupo Mixto y sus alternativas», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 1, 1995, págs. 31-59.
- 28 Así lo destaca LARIOS PATERNA, «El Grupo Mixto en los Parlamentos...», cit., págs. 53 y 58.
- 29 Un protagonismo —el de los grupos parlamentarios— que, como ha destacado M.<sup>a</sup> L. BALAGUER CALLEJÓN, trasciende el ámbito estrictamente parlamentario, alcanzado al plano de la acción política desplegada por los partidos políticos. «Si tenemos en cuenta —afirma la autora— que el Grupo Parlamentario es aquella institución que constituye el centro de la actividad política del partido, en la medida en que es en el Parlamento donde se desenvuelve la más importante acción política tanto en el intento de desgaste de la oposición, como en la justificación y defensa del Gobierno, el Grupo Parlamentario se convierte en el eje en torno al cual se produce la tensión política de los partidos» (*op. cit.*, pág. 43).
- 30 De un modo más detallado, PITARCH sistematiza los componentes posibles del Grupo Mixto en cuatro grupos: —diputados cuya formación política no ha obtenido escaños suficientes para constituir un grupo parlamentario propio e independiente, con los requisitos que establece el reglamento de la Cámara, pero que se han presentado en una lista independiente, con un programa electoral específico, y gozan de apoyo electoral explícito; —diputados que pertenecen a un grupo que se ha disuelto, bien por disposición reglamentaria, bien por voluntad propia, y no pueden constituir nuevo grupo parlamentario independiente; —diputados que causan baja en el grupo al que estaban adscritos; —diputados que no quieren integrarse en ningún grupo parlamentario y que tampoco se asocian a ninguno, cuando el reglamento lo admite. En estos dos últimos supuestos el apoyo electoral que predicábamos de los primeros es implícito, y no explícito. (*Op.cit.*, pág. 39).
- 31 De ahí la definición que, en ocasiones, se realiza del Grupo Mixto como un «no Grupo», dado que no cumple ninguno de los requisitos reglamentariamente previstos para la constitución de un grupo parlamentario (cfr. LARIOS PATERNA, «El Grupo Mixto en los Parlamentos...», cit., pág. 61).



De una parte, el Grupo Mixto resulta equiparado a los restantes grupos parlamentarios, al reconocerse, con carácter general, los mismos derechos a todos los grupos, sin distinción.

De otra, en el seno del propio Grupo Mixto no se diferencia entre sus miembros por razón de su origen, produciéndose una equiparación entre todos ellos, siendo objeto, en consecuencia, de un mismo tratamiento jurídico, con independencia de la causa que determinó su inclusión en este Grupo.

Ésta que hemos visto puede ser calificada como la situación originaria y se caracteriza por estar fuertemente influenciada por la regulación del Grupo Mixto contenida en el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1982<sup>32</sup> así como por la uniformidad en el tratamiento del Grupo Mixto<sup>33</sup> y por extensión, de los supuestos de transfuguismo en el ámbito parlamentario.

Esta sustancial homogeneidad entre los Reglamentos parlamentarios autonómicos se ha visto, sin embargo, alterada mediante la introducción, en algunos de ellos, de una normativa específica relacionada con el transfuguismo, a través de la regulación diferenciada de los supuestos de cambio de grupo parlamentario y su incidencia en el Grupo Mixto<sup>34</sup>. Modificaciones introducidas sobre todo tras la firma en 1998 del Acuerdo sobre el transfuguismo. Desde entonces se han elaborado cuatro nuevos Reglamentos (los de Canarias<sup>35</sup>, Cantabria<sup>36</sup>, La Rioja<sup>37</sup> y Murcia<sup>38</sup>) y se han modifica-

32 En este sentido se pronuncia LARIOS PATERNA [ibídem, pág. 44; y, también de la misma autora, «El Grupo Mixto y el transfuguismo político (Un comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 44/1995, de 13 de febrero)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, 1999, pág. 239]. Para un análisis del Grupo Mixto en el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1982, véase ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, págs. 246 y ss. y, también, del mismo autor, «El carácter obligatorio de la pertenencia...», cit., págs. 105 y ss.

33 PITARCH, *op. cit.*, pág. 36.

34 Para PITARCH es, precisamente, en la regulación del Grupo Mixto, donde algunos reglamentos de los parlamentos de las Comunidades Autónomas han mostrado una mayor originalidad (ibídem, pág. 38).

35 Por Resolución de 22.VI.99 se aprueba el texto refundido del Reglamento del Parlamento de Canarias, que refunde el aprobado por Resoluciones de 20.V.91, 6.IV.95 y 28.IV.99.

36 El Reglamento del Parlamento de Cantabria de 18.III.99 ha sido modificado por el Pleno del Parlamento con fecha 25-26.X.99.

37 El Reglamento del Parlamento de La Rioja de 10.IV.01 fue promulgado como Ley 2/2001, de 19.IV, del Reglamento del Parlamento de La Rioja (Boletín Oficial de La Rioja nº 48, de 21.IV.01). Posteriormente, advertido el error de su promulgación con la fórmula propia de una ley formal, se publica, de nuevo, como tal Reglamento (Boletín Oficial de La Rioja nº 49, de 24.IV.01).

38 El Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, de fecha 22.VI.88, ha sido modificado en el periodo de referencia en varias ocasiones: los días 15.IV.99, 3.XI.99 y 13.VI.02. Esta última -publicada en el BORM nº 155, de 6 de julio de 2002- constituye una reforma total del Reglamento de la Cámara, lo que plantea la conveniencia de identificar este Reglamento a partir de esta fecha y no, como se viene haciendo hasta ahora, por la de la aprobación del texto originario, cuyo procedimiento de reforma se ha seguido para su reforma total.

do otros tres (Asturias<sup>39</sup>, Castilla-La Mancha<sup>40</sup> y Extremadura<sup>41</sup>). De estos últimos, sólo el de la Asamblea de Extremadura introduce una regulación directamente relacionada con el transfuguismo. No obstante, ha de tenerse en cuenta, además, el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, de 1997, que también ha afrontado esta cuestión.

De este modo, junto a los Reglamentos parlamentarios que no contienen una normativa específica relacionada con el transfuguismo, en los que la regla general es la integración de los diputados autonómicos que, en el curso de la legislatura no se integren o abandonen el grupo parlamentario traducción de la lista por la que resultaron elegidos, o resulten expulsados del mismo, en el Grupo Mixto, sin distinción en cuanto al origen de estos parlamentarios, a efectos de los derechos que le son propios en cuanto integrantes de tal grupo parlamentario, es posible diferenciar otros Reglamentos en los que sí se contienen una serie de medidas dirigidas a limitar esta práctica<sup>42</sup>, aunque, como veremos a continuación, la solución adoptada por los Reglamentos que han abordado esta cuestión no es idéntica en todos los casos.

Nos proponemos, por tanto, analizar a continuación la normativa específica que, en relación con el transfuguismo, se contiene en los Reglamentos de la Asamblea Regional de Murcia, de las Cortes de Castilla-La Mancha, del Parlamento de Cantabria, de la Asamblea de Extremadura, del Parlamento de Canarias y del Parlamento de La Rioja.

- 39 El Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias de 18.VI.97 fue modificado el día 26.VII.99. Objeto de nueva regulación fue únicamente el art. 69.3, que atribuye a la Mesa de la Cámara, de acuerdo con la Junta de Portavoces, la posibilidad de modificar la denominación, número y competencias de las Comisiones Permanentes.
- 40 El Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha de 16.X.97 se reformó en sesión plenaria de 23.VII.99. El objeto de la modificación fue el art. 57, precepto dedicado a las Comisiones Permanentes Legislativas.
- 41 El Reglamento de la Asamblea de Extremadura, de 7.IX.83, sufrió dos modificaciones en 1999, con fecha 26.V y 11.XI.
- 42 ARCE JANÁRIZ, a partir de la distinción que efectúa entre los conceptos de *representación* y *representatividad*, admite la legitimidad de las limitaciones que se establezcan en atención a la pérdida de representatividad que sufren los diputados tráfugas, siempre que las mismas no afecten a los contenidos de la representación que individualmente tiene asignada cada Diputado. Mientras que la representatividad —afirma el autor— da idea de la «correspondencia» entre los representantes y el grupo social, la representación descansa básicamente sobre la responsabilidad que vincula al primero con el segundo. Así, en un sistema de listas cerradas y bloqueadas, «aunque la representación la detente cada electo, la representatividad la absorbe la lista sometida a votación del electorado, de tal modo que el abandono por el electo de la lista que compareció ante el electorado le acarrea la pérdida de la representatividad, que permanece en la formación política de origen y que no se lleva consigo el Diputado, por más que sí conserve intacta su representación». [ALBERTO ARCE JANÁRIZ, «Tráfugas y portavoces en el grupo mixto (Dictamen sobre la constitucionalidad de la portavocía del grupo parlamentario preparada por el grupo de trabajo para la reforma del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias)», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 40, 1997, págs. 161-162].

## 2.1 EL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA REGIONAL DE MURCIA

En el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, las previsiones acerca del objeto de estudio se encuentran, fundamentalmente, en el Título III —*De la organización de la Asamblea*—, cuyo Capítulo I está dedicado a la regulación *De los grupos parlamentarios* y los restantes, a la organización de la Cámara.

Destaca, en este sentido, la previsión con la que se inicia el Capítulo I, de acuerdo con la cual todos los miembros de la Cámara deberán estar adscritos a un grupo parlamentario; obligación contenida en el propio Estatuto de Autonomía, en su art. 29<sup>43</sup>.

Esta obligación de pertenencia a un Grupo parlamentario se completa, a su vez, con otras previsiones relativas a la constitución de los grupos parlamentarios:

- Por cada partido, agrupación o coalición electoral sólo podrá constituirse un grupo parlamentario (art. 28.3).
- Los diputados sólo podrán pertenecer a un grupo parlamentario, que habrá de ser, necesariamente, el correspondiente al partido, agrupación o coalición electoral en cuya candidatura hubieran concurrido a las elecciones o, en su caso, al Grupo Mixto (art. 28.4).
- En ningún caso, podrán constituir grupo parlamentario separado, diputados pertenecientes a una misma formación política o que hubieran concurrido a las elecciones autonómicas en una misma candidatura (art. 28.4 *in fine*).

Así pues, de la regulación contenida en el Reglamento se desprende que cada diputado debe integrarse necesariamente en el grupo parlamentario que se corresponda con el partido, agrupación o coalición electoral en cuya candidatura hubiera concurrido a las elecciones. La única excepción permitida es la pertenencia al Grupo Mixto. Esta re-

<sup>43</sup> Como destaca LARIOS PATERNA, en aquellos supuestos en los que la obligación de pertenencia a un Grupo Parlamentario por parte de los miembros de la Cámara está contenida en los propios Estatutos de Autonomía —lo que ocurre, además de en el caso de Murcia, en los Estatutos de Asturias (art. 30) y Castilla-León (art. 12.3)— «la propia norma institucional básica de la Comunidad, establece las pautas de un modelo de organización parlamentaria que impone la existencia de un Grupo Mixto, pues impide que puedan existir diputados independientes en la Cámara, a no ser que se permitiera la existencia de Grupos parlamentarios de un solo miembro. Esta última posibilidad no ha sido admitida en ninguno de los Reglamentos de estas Cámaras (así como de ningún otro Parlamento autonómico)». («El Grupo Mixto en los Parlamentos...», cit., pág. 58).

gla general rige, además, no sólo en el momento inicial, de formación de los grupos parlamentarios<sup>44</sup>, sino también en relación con los diputados que adquieren su condición con posterioridad a la constitución de la Cámara.

Por lo que se refiere al momento inicial, esta regla general se ve confirmada por lo dispuesto en el art. 31.1, que actúa a modo de cláusula de cierre, de acuerdo con la cual:

«Los Diputados que, de acuerdo con lo establecido en el artículo anterior, no queden integrados en un Grupo Parlamentario en el plazo señalado, se incorporarán al Grupo Parlamentario Mixto durante toda la legislatura.»

En cuanto a aquellos diputados que adquieran su condición con posterioridad a la sesión constitutiva de la Asamblea, el art. 34.1 dispone que «deberán incorporarse a un Grupo Parlamentario dentro de los cinco días siguientes a la adquisición de su condición.» Aún cuando en este caso no se especifica expresamente que se trata del grupo parlamentario traducción de la lista por la que resultaron elegidos, ésta es, sin embargo, la conclusión que parece imponerse si interpretamos este precepto en conexión con la regla general establecida en el art. 28.4 y la cláusula del art. 31.1.

Tampoco se permite el cambio a un grupo parlamentario distinto de aquel traducción de la lista electoral en la que el parlamentario concurrió a las correspondientes elecciones, con la excepción del Grupo Mixto, cuya adscripción se impone “*ex Reglamen- to*” durante todo el tiempo que reste de legislatura, en aquellos supuestos en los que un Diputado dejare de pertenecer al Grupo Parlamentario de origen. Lo cual puede ocurrir por las siguientes causas: por voluntad del Diputado manifestada expresamente ante la Mesa [art. 35.1.a)]; por decisión del Grupo Parlamentario, excepto en el Grupo Mixto, notificada expresamente a la Mesa por el Portavoz del Grupo Parlamentario correspondiente [art. 35.1.b)]; porque con posterioridad a la constitución de la Asamblea dejare de existir el partido, agrupación o coalición electoral cuyos representantes

<sup>44</sup> En cuanto a la formación de los grupos parlamentarios, se establecen dos reglas, una principal y otra alternativa. Así, para la constitución de un grupo parlamentario es necesario un número mínimo de tres diputados o, en caso de no concurrir este requisito, se establece que también podrán constituirse en grupo parlamentario los diputados de una misma formación política que hubieren obtenido en las elecciones autonómicas, al menos, el diez por ciento de los votos emitidos en el conjunto de la Región (art. 28, párrafos 1 y 2). A su vez, esta constitución de los grupos parlamentarios, en el plazo reglamentariamente previsto, se exterioriza mediante un escrito, firmado por todos los que deseen constituir el grupo y dirigido a la Mesa de la Cámara. En él deberá constar la denominación del grupo, los nombres de todos sus miembros, de su portavoz y los diputados que, hasta un máximo de dos, en calidad de portavoces adjuntos, puedan, eventualmente, sustituirle (art. 30.2). El plazo para la formación de los grupos parlamentarios es de cinco días, a partir de la sesión constitutiva de la Asamblea (art. 30.1).

electos hubieran formado Grupo Parlamentario. En este caso, el Grupo Parlamentario dejará de existir y sus miembros se integrarán en el Grupo Mixto [art. 35.1.d) en relación con el art. 29.2]. Se prevé, además, expresamente otra causa por la que los Diputados pueden dejar de pertenecer al Grupo Parlamentario de origen, aunque en este caso no cabe hablar de cambio de grupo: por la pérdida de la plena condición de Diputado [art. 35.1.c)].

Cabe preguntarse, en este sentido, qué ocurre en el supuesto a que se refiere el art. 29.1, más concretamente cuando no se dé la hipótesis allí prevista. Qué sucedería en el caso de que un Grupo Parlamentario viese reducido —a lo largo de la legislatura— el número de sus miembros a menos de tres sin que el partido en cuyas candidaturas concurrieron a las correspondientes elecciones sus integrantes hubiese obtenido, al menos, el diez por ciento de los votos válidos emitidos<sup>45</sup>. A diferencia de lo que ocurre con el supuesto previsto en el párrafo 2º de este mismo art. 29, regulado como una de las causas por la que los Diputados pueden dejar de pertenecer a su Grupo Parlamentario de origen [remisión del art. 35.1.d) al art. 29.2], imponiéndose, en todo caso, la adscripción automática al Grupo Mixto, por el tiempo que reste de legislatura, el Reglamento guarda silencio aquí, por lo que cabría pensar en una solución diferente. No obstante, la ausencia de toda previsión relativa a una posible incorporación, adscripción o incluso mera asociación, de diputados provenientes de un Grupo Parlamentario a otro Grupo Parlamentario diferente del Grupo Mixto nos lleva a concluir que la única posibilidad es su incorporación al Grupo Mixto.

Finalmente, de la regulación que el presente Reglamento dedica al Grupo Mixto se desprende la existencia de dos tipos de miembros<sup>46</sup>:

<sup>45</sup> El art. 29.1 dispone lo siguiente: «Si alguno de los Grupos Parlamentarios viese reducido el número de sus miembros a menos de tres podrá mantenerse como tal, siempre que el partido en cuyas candidaturas concurrieron a las elecciones sus integrantes hubiera obtenido, al menos, el diez por ciento de los votos válidos emitidos en las mismas».

<sup>46</sup> En la redacción actual ha desaparecido la distinción que con anterioridad se efectuaba entre diputados miembros del Grupo Mixto pertenecientes a una «formación política con respaldo electoral» y diputados que formando parte del Grupo Mixto no habían, sin embargo, concurrido a las elecciones con una identidad política propia (arts. 20.3 y 26.3 en la redacción anterior a la reforma de 13.VI.02). Además, se especificaba que estos últimos tendrían todos los derechos que el Reglamento reconocía a los diputados, pero no aquellos otros que la norma estatutaria adscribía a la condición de «formación política con respaldo electoral» (art. 20.3 en la redacción anterior a la reforma antes referida). No obstante, esta distinción sigue latente tras la última modificación del Reglamento parlamentario, aunque ya no se hable formalmente de diputados «miembros del Grupo Mixto» pertenecientes a una «formación política con respaldo electoral», expresión que, sin embargo, emplea el actual art. 70.4 y cabe entender referida a los Diputados que, por no cumplir los requisitos establecidos en el art. 28 para la formación de un grupo parlamentario propio, han tenido que integrarse, desde el inicio de la legislatura, en el Grupo Mixto.

- de una parte, aquellos diputados que, habiendo concurrido a las correspondientes elecciones, bajo un mismo partido o coalición, no obtuvieron, sin embargo, el respaldo electoral suficiente para formar un grupo parlamentario propio e independiente. Al no cumplir con los requisitos establecidos en el art. 28 —al menos tres diputados o el diez por ciento de los votos— estos diputados pasarán a constituir el Grupo Mixto.
- De otra, los restantes miembros del Grupo Mixto (es decir, aquellos diputados que o bien, desde el inicio, no se incorporaron a su grupo parlamentario en el plazo reglamentario, o, bien, con posterioridad dejaron de pertenecer al grupo parlamentario de origen. Éstos serían, pues, los diputados tránsfugas).

Esta distinción adquiere relevancia desde el momento en que el Reglamento reserva determinados derechos a los miembros del Grupo Mixto pertenecientes al primer grupo. Así, el art. 36.2 dispone que la dirección, portavocía y representación política del Grupo Parlamentario Mixto corresponderá, en todo caso, a los Diputados pertenecientes a los partidos, agrupaciones o coaliciones electorales que, por no cumplir el requisito previsto en el artículo 28, formen parte del Grupo Mixto desde el inicio de la legislatura, en los términos que se establezca en el Reglamento de organización y funcionamiento interno de dicho Grupo. En la misma línea, el art. 70.4 dispone que la representación del Grupo Mixto en la Comisión de Gobierno Interior «corresponderá a alguno de los Diputados que, integrados en el mismo desde el inicio de la legislatura, representen a una formación política con respaldo electoral».

Por otra parte, el art. 38.3 diferencia entre los miembros *iniciales* del Grupo Mixto y aquellos otros que a lo largo de la legislatura se han podido incorporar a él, a efectos de primar a los primeros en lo que se refiere a la subvención que corresponde a los Grupos Parlamentarios, en este caso, al Grupo Mixto<sup>47</sup>. No obstante, hubiese sido deseable que la redacción reflejase la distinción contenida en los arts. 36 y 70 por cuanto que, si bien es cierto que la hipótesis normal es que miembros iniciales del Grupo

<sup>47</sup> De acuerdo con el art. 38.3: «Si el Grupo Mixto constituido al inicio de la legislatura viere incrementado el número de sus miembros por incorporación de Diputados provenientes de otros Grupos, se primará a los Diputados que lo formaban inicialmente a los efectos de lo dispuesto en el punto primero de este artículo». A su vez, el párrafo 1º del art. 38 dispone que «La Asamblea facilitará a los Grupos Parlamentarios locales y medios suficientes y les asignará, con cargo a su presupuesto, una subvención cuya cuantía y modalidad se fijará por la Mesa, conforme a los criterios establecidos por una norma específica dictada por el Presidente de la Cámara, tras oír a la Junta de Portavoces. Esta norma será revisable en cada nuevo ejercicio, siempre que así lo solicite un Grupo Parlamentario».

Mixto sean aquellos que, de acuerdo con el art. 28, no han podido constituir un grupo parlamentario propio al carecer del suficiente respaldo electoral, no cabe descartar la posibilidad de diputados tránsfugas, que no se incorporan al grupo parlamentario correspondiente a la lista electoral por la que resultaron elegidos, desde el inicio de la legislatura.

## 2.2 EL REGLAMENTO DE LAS CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA

En el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, las previsiones acerca del objeto de estudio se encuentran, fundamentalmente, en el Título III —*De los grupos parlamentarios*—, en el Título IV —*Organización de la Cámara*— y en la Disposición Adicional Segunda. Han de tenerse en cuenta hasta cuatro situaciones de diputados: los que se integran en el grupo parlamentario correspondiente a la formación política por la que hubieran sido elegidos, los que se adhieren a un grupo parlamentario ya constituido, los integrantes del Grupo Mixto y, finalmente, los no adscritos.

La regla general establecida en el texto normativo es que cada diputado, que sólo puede pertenecer a un grupo parlamentario, debe integrarse en el que se corresponda con la formación política por la que hubiere sido elegido (art. 24.2). Este deber es coherente, por tanto, con la concurrencia al proceso electoral y asegura la correspondencia entre dicho momento de creación de la relación representativa con el posterior de su administración, en el propio órgano representativo. Esa prescripción se refuerza porque se indica, asimismo, que no pueden constituir —en ningún caso— grupo parlamentario separado diputados que pertenezcan a un mismo partido político (art. 24.3) y, respecto de los diputados que adquieren posteriormente a la sesión constitutiva su condición de tales, se vuelve a afirmar ese deber en una breve fórmula<sup>48</sup>. Sin embargo, en el caso de estos últimos diputados, la incorporación no depende sólo de ellos, pues deberá constar la aceptación del portavoz; si ésta no se produce, sólo permite el Reglamento su paso al Grupo Mixto. Se echa en falta, en la regulación vigente, que formalmente no se establezca ninguna actuación de estos diputados que exteriorice su voluntad: que deban suscribir la declaración política suscrita por sus compañeros a principios de la legislatura o que, al menos, se dirijan a la Mesa solicitando su incor-

<sup>48</sup> «Deberán incorporarse a su Grupo Parlamentario dentro de los cinco días siguientes a dicha adquisición» (art. 25.3).

poración al grupo. Esta falta produce disfunciones interpretativas al abordar la constitución del Grupo Mixto y la figura de los diputados «no adscritos», como se verá seguidamente.

La constitución de los grupos parlamentarios, en el plazo reglamentariamente previsto, se manifiesta exteriormente por una declaración política que firmarán quienes deseen constituir el grupo (art. 25.1)<sup>49</sup>.

Una vez constituidos los grupos parlamentarios, el Reglamento permite integrarse, en alguno de esos mismos grupos, a diputados que no pertenezcan a ninguno de ellos<sup>50</sup>. Esto obliga a interpretar, por la regla general y el claro deber impuesto antes explicitados, que se tratará de diputados pertenecientes a otras formaciones políticas distintas, que también hayan concurrido al proceso electoral y que, normalmente, no habrán alcanzado los requisitos para formar grupo propio<sup>51</sup>. La integración de estos diputados en alguno de los grupos ya constituidos no es automática, sino que requiere la aceptación del portavoz, pues sin ella, inexcusablemente, se integrarán en el Grupo Mixto<sup>52</sup>.

A continuación, el art. 25.4 del Reglamento presenta una regulación no exenta de problemas de interpretación. En él se establece que

«los Diputados que conforme a lo establecido en el presente artículo no queden incorporados a un Grupo Parlamentario pasarán a formar parte del Grupo Mixto, si fueran tres o más. En caso contrario tendrán la consideración de Diputados “no adscritos”».

49 Se establece un contenido mínimo necesario de esa breve declaración política: denominación del grupo, relación de integrantes, nombres del portavoz y de los cargos directivos del grupo, así como de sus sustitutos.

50 El Reglamento abre para esta conducta un nuevo plazo en el párrafo primero del art. 25.2: «En las cuarenta y ocho horas siguientes a la constitución de los Grupos Parlamentarios los Diputados Regionales que no pertenezcan a ninguno de los Grupos Parlamentarios constituidos podrán integrarse en alguno de ellos, mediante solicitud que, aceptada por el portavoz del Grupo, se dirija a la Mesa de las Cortes». El párrafo 1º del art. 25.3 se refiere al supuesto de adquisición de la condición de Diputado con posterioridad a la sesión constitutiva de las Cortes. Estos diputados «deberán incorporarse a su Grupo Parlamentario dentro de los cinco días siguientes a dicha adquisición. Para que la incorporación pueda producirse deberá constar la aceptación del portavoz del Grupo Parlamentario correspondiente.»

51 Ha de recordarse que los requisitos para formar grupo parlamentario son tener tres diputados o menos, si en este último caso se trata «de una formación política que haya concurrido en las cinco circunscripciones electorales y haya conseguido, al menos el 5% de los votos válidos en el conjunto de la región» (art. 24.1). La determinación de ese número inferior a tres puede inclinarse por dos o uno, por permitirlo la interpretación literal del precepto.

52 La integración en esos grupos habrá de hacerse en el plazo de 48 horas posterior a partir de la constitución y requerirá de solicitud que, aceptada por el portavoz, se dirija a la Mesa (art. 24.2). La no aceptación sólo puede depender del citado portavoz, debiendo tener la Mesa un papel meramente formal en cuanto destinataria de la petición, como se desprende del segundo párrafo de ese mismo precepto.



El principal problema proviene del intento de identificar al Grupo Mixto. En efecto, éste puede necesitar para existir del cumplimiento de dos condiciones, que se han de entender acumulativas: que haya diputados que no se incorporen al grupo propio de la formación política con la que concurrieron a las elecciones o, si se trata de diputados de una formación que no ha alcanzado los requisitos para formar grupo, que no se hayan integrado en uno de los grupos ya constituidos y, en segundo lugar, que esos diputados sean tres o más. Es preciso detenerse en estas dos condiciones y ponerlas en relación con el resto del articulado para comprobar si se produce alguna contradicción o disfunción. De hecho, puede adelantarse que hubiera sido preferible dedicar otro precepto a regular específicamente el Grupo Mixto.

En primer lugar, es necesario que se trate de diputados no incorporados a un grupo parlamentario según los supuestos previstos en ese art. 25. Este requisito plantea diversas cuestiones. Así, por un lado, podría entenderse que resulta de aplicación a diputados de un mismo partido o formación que, sin embargo, no se incorporan al grupo en que esa formación se traduce en las Cortes. Esto produciría una disminución de la fuerza de la regla general o deber antes explicado, pues realmente los diputados electos podrían no desear incorporarse a ese grupo —por ejemplo, no firmando la declaración política—. No obstante, la interpretación conjunta de esa regla general, del deber correspondiente y de los arts. 25.4 y 28.2, conduce a que estos diputados sólo podrán pasar a tener la condición de «no adscritos», sin poder formar parte del Grupo Mixto.

De otro lado, aparecerían quienes adquieren su condición de diputados a lo largo de la legislatura. La no incorporación al grupo, en este caso, podría tener un doble origen: la no aceptación del portavoz o su propia voluntad. En el primer supuesto, el segundo párrafo del art. 25.2 impone necesariamente su paso al Grupo Mixto, sin importar aparentemente que éste tenga un determinado número de diputados. En el segundo, juega la ya mencionada falta de formalización de su voluntad de pertenecer al citado grupo, pues se podría considerar que estos diputados no pueden optar por pertenecer a un grupo parlamentario distinto, aunque fuera el Grupo Mixto. En todo caso, serían diputados «no adscritos». Pero también sería posible considerar que sí pueden optar, precisamente por la falta citada en la regulación, tratándose de un supuesto diferente. Así, podrían pertenecer a su propio grupo o al mixto. Esta posibilidad de optar produce una debilitación del deber de pertenecer al grupo traducción de

la formación en cuya lista se concurrió a las elecciones. La consideración de ser un supuesto distinto al de la incorporación producida al inicio de la legislatura, con una diferencia por tanto con él, dimana del propio papel que el Reglamento otorga al portavoz del grupo, pudiendo rechazar la incorporación. Se trataría de supuestos distintos a los que cabría aplicar reglas diferentes.

En segundo lugar, es preciso determinar si el número de tres diputados es necesario siempre para que se pueda constituir el Grupo Mixto, o si ese número sólo se refiere a los diputados no incorporados a un grupo por cualquiera de los procedimientos del art. 25 (los previstos en sus apartados 1, 2 y 3). En el primer caso, ese número resultaría criterio definitivo para la existencia del Grupo Mixto con independencia del origen de los diputados, pero resultaría idéntico al número que da derecho a constituir grupo parlamentario según el art. 24.1, lo que resulta contradictorio. Además, considerar a los diputados, si no llegan a tres, como «no adscritos», independientemente de su origen, parece excesivo. En el segundo caso, ciertamente más forzado, referir el número a esos diputados y no al Grupo Mixto, es más coherente con la intención del Reglamento de considerar el origen de los diputados, sobre todo cuando existe el art. 28, que aparece como disuasorio del transfuguismo.

Es el momento de analizar el art. 28 del Reglamento y ha de comenzarse por indicar que se contempla un mismo resultado al que se llega por dos caminos distintos. En efecto, dejar de pertenecer al grupo al que se estaba adscrito y pasar a tener la condición de «no adscrito» con imposibilidad de incorporarse a ningún otro grupo parlamentario —ni siquiera al mixto— durante la legislatura, es el resultado al que se llega por dos vías: primero, por la decisión voluntaria de abandonar dicho grupo y segundo, por la expulsión del mismo. Respecto de las dos situaciones, que son distintas, se impide pasar a otro grupo en lo que reste de legislatura.

El precepto no está exento de dificultades de interpretación, como puede observarse al atender a la literalidad del primer párrafo del apartado 1:

«los Diputados dejarán de pertenecer al Grupo Parlamentario al que estuvieran adscritos por voluntad expresa del propio Diputado, o por expulsión del Grupo Parlamentario, excepción hecha del Grupo Parlamentario Mixto».

Realmente, no queda claro si un diputado no puede ser expulsado del Grupo Mixto o si, además, tampoco puede abandonarlo voluntariamente. Lo que sí queda claro es que tanto el abandono voluntario, como la expulsión, llevan al diputado a la condición de «no adscrito». Resulta llamativo, sin embargo, que toda la regulación del estatuto jurídico de esta condición quede desplazada hasta la Disposición Adicional Segunda. Ahí se señala que estos diputados tienen los derechos reconocidos por el Reglamento a los diputados a título individual, pero no —«en ningún caso»— se les podrá otorgar derechos que la norma atribuye a los grupos parlamentarios. Respecto a los derechos que ostentan, no quedan reducidos a los genéricos reconocidos en el Título II del Reglamento, sino que ha de estarse a la concreta regulación del mismo a lo largo de todo su articulado, debiendo analizarse precepto a precepto para establecer el completo estatuto jurídico de los diputados «no adscritos».

De hecho no queda claro desde cuándo surte efectos ese dejar de pertenecer al grupo. En el art. 28.1 sólo se establece que en ambos casos —expulsión y decisión voluntaria de abandono—, se comunicará por escrito al Presidente de las Cortes. Eso significa que lo comunicado es la decisión del grupo o del diputado, que surtiría efectos desde que se toma. También podría entenderse, en el otro extremo, que sus efectos se producen desde que toma conocimiento el Presidente de las Cortes, lo que no parece compadecerse con el texto normativo, que sólo habla de comunicación a dicha autoridad, pero no exige ninguna actividad de ella<sup>53</sup>. Una tercera posibilidad sería, relacionada con el art. 26, desde que se publique en el Boletín Oficial de la cámara<sup>54</sup>; el problema es que realmente el Reglamento no requiere en ningún precepto dicha publicación, aunque cabría incluirla en los otros dos supuestos del art. 76<sup>55</sup>. Finalmente, podría ser desde que se presente el escrito en el registro general de las Cortes.

Una de las consecuencias jurídicas precisadas en el Reglamento respecto de los diputados que dejan de pertenecer al grupo al que estuvieran adscritos, bien sea por abandono voluntario, bien sea por expulsión, afecta a los cargos que ostenten en la Mesa

53 Problema adicional se produciría cuando fuera el propio Presidente quien abandona el grupo o es expulsado, por extravagante que parezca el supuesto. Habría de comunicarse al Vicepresidente Primero, pero sería más difícil enmarcar esa función en los supuestos concretos del art. 37.

54 Ese precepto prevé que la declaración política que suscriben quienes se integran en un grupo seguida de la lista de miembros del mismo y las relaciones de diputados integrados en el grupo mixto y de «no adscritos» se publicarán en dicho Boletín. Realmente, el nombre correcto es Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha (art. 76) y no el que aparece en el art. 26.

55 «Cuando sea necesaria –su publicación– para su debida y adecuada tramitación parlamentaria, o sea ordenada por la Presidencia».

de las Cortes. Así, establece el art. 39.7 que dejar de pertenecer al grupo por esas dos causas supone el cese automático en esos cargos<sup>56</sup>.

Otras consecuencias se predicen de las Comisiones y de la Diputación Permanente, órganos en cuya composición se guarda proporcionalidad con la importancia numérica de cada grupo. Respecto de la Diputación Permanente se contempla expresamente la sustitución de un miembro por cambiar el titular de grupo parlamentario<sup>57</sup>. Llama la atención esta redacción, porque precisamente el cambio de grupo del sustituido es lo que no puede producirse nunca, ya que por aplicación del art. 28 pasa a ser «no adscrito». En cuanto a las Comisiones, ha de resaltarse que, en la parte orgánicamente dedicada a ellas, en el Reglamento no se especifica nada respecto a las consecuencias de dejar de pertenecer a un grupo. Es en la regulación de la Junta de Portavoces donde se alude a la cuestión y no directamente. En efecto, la Junta de Portavoces será previamente oída

«para fijar el número de miembros de cada Grupo Parlamentario y, en su caso, el de Diputados “no adscritos” en las Comisiones, en proporción al número de Diputados de cada Grupo»<sup>58</sup>.

Un dato más a tener en cuenta, acerca de las Comisiones, es la no previsión de la remoción de los cargos de las Mesas de esos órganos por dejar de pertenecer al grupo parlamentario originario<sup>59</sup>. Eso no impide que, en cuanto a cargos electivos, puedan ser removidos de esos puestos, pero ello requiere la decisión de la Comisión correspondiente, que es quien designa mediante elección a la Mesa (cfr. arts. 47.2 y 49). Aquí se aplicaría, en tanto a cargos electivos, la doctrina emanada del Auto del Tribunal Constitucional 52/1983.

Un último problema se plantea con los Senadores representantes de la Comunidad Autónoma. El Reglamento dispone que se ajustará a lo previsto en su legislación espe-

56 Y se procederá a elegir el cargo vacante así producido en el primer Pleno que se celebre. En ese sentido, el art. 33 anticipa que será «preceptivo, en todo caso, que el elegido pertenezca al mismo Grupo Parlamentario que aquel por el que se produce la vacante».

57 Según el art. 66.2 será sustituido por el suplente al que corresponda de la lista que habrá elaborado cada grupo parlamentario al comienzo de la legislatura (cfr. art. 66.3).

58 Así lo dispone el art. 44. También será oída antes de asignarse los escaños en el salón de sesiones a los distintos grupos parlamentarios, pues los diputados tomarán asiento agrupados por su adscripción (cfr. arts. 44 y 46.1); esto implica que el paso a «no adscritos» supondrá variación en sus puestos en la cámara.

59 En efecto, ni el art. 49, ni el 50 establecen tal previsión.

cífica<sup>60</sup>, lo que nos remite al Estatuto de Autonomía. Esta norma, sin embargo, sólo indica que corresponde a las Cortes

«designar para cada Legislatura de las Cortes de Castilla-La Mancha, atendiendo a criterios de proporcionalidad, a los Senadores representantes de la Comunidad Autónoma de acuerdo con lo previsto en el artículo 69, apartado 5 de la Constitución»<sup>61</sup>.

Aparece de este modo la necesidad de completar la regulación de estos Senadores. En la ley electoral autonómica se señala que es posible ser Senador en representación de la Comunidad Autónoma y Diputado a las Cortes de Castilla-La Mancha, aunque no impone que se ostenten en todos los casos esos dos cargos<sup>62</sup>. Al final deben aplicarse las reglas generales que, para la elección de personas y propuestas de nombramiento, existen en el Reglamento de las Cortes. El art. 210 dispone que, a falta de regulación legal expresa, se realizará de la forma determinada por la Mesa de la cámara, oída la Junta de Portavoces, sin proceder, en ningún caso, debate sobre las personas. También indica que, si se trata de una elección directa por el Pleno, sin exigencia de mayoría cualificada, ese acuerdo de la Mesa deberá tener en cuenta el número de nombramientos a realizar y la composición de la Cámara.

Por ello, algunos indicios se pueden ofrecer para posibilitar la remoción del cargo de estos Senadores por dejar de pertenecer al grupo originario. En primer lugar, dada su naturaleza de cargo electivo cabría la aplicación de la doctrina antes mencionada. También estaría a favor de esta postura que estos Senadores se designan atendiendo a criterios de proporcionalidad en la composición de la cámara autonómica<sup>63</sup>. Esto se refuerza porque precisamente ese precepto del Estatuto de Autonomía se modificó en 1997 para vincular la designación a la legislatura de las Cortes de Castilla-La Mancha, frente a la regulación precedente que la vinculaba a la de las Cortes Generales<sup>64</sup>. Finalmente, el Reglamento del Senado deja abierta esta posibilidad, por cuanto indica que, para estos Senadores, se pierde la condición de Senador

<sup>60</sup> Así lo prescribe la Disposición Adicional Tercera.

<sup>61</sup> Esto indica el art. 9.Dos.e) del Estatuto de Autonomía. También recoge esa designación por la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma el art. 165 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

<sup>62</sup> De acuerdo con el art. 6.2 de la Ley 5/86, de 23 de diciembre, es compatible ser diputado regional y Senador elegido en representación de la Comunidad Autónoma.

<sup>63</sup> Esta proporcionalidad la impone el art. 9.Dos.e) del Estatuto y el apartado 2 del art. 210 del Reglamento de las Cortes impone a la Mesa, para decidir cómo se realiza la elección, tener en cuenta el número de nombramientos y la composición de la cámara.

<sup>64</sup> Fue la Ley Orgánica 3/97, de 3.VII la que efectuó esa modificación.

«cuando así proceda y se comunique por las Asambleas legislativas u órganos colegiados superiores de la Comunidad Autónoma»<sup>65</sup>.

### 2.3 EL REGLAMENTO DEL PARLAMENTO DE CANTABRIA

Para la actual legislatura está prevista una reforma en profundidad del Reglamento del Parlamento de Cantabria en la que se comenzó a trabajar en 1996. Dicha reforma no se realizó —como estaba previsto— en 1999, pues las dos reformas acaecidas ese año tuvieron un alcance más limitado. En efecto, la de 5.III.99 dio nueva redacción al Reglamento existente incorporando los cambios introducidos en la reforma del Estatuto de Autonomía, y la de 25.X.99 sólo procedió a dar nueva redacción a dos preceptos<sup>66</sup>.

En cuanto a la constitución de los grupos parlamentarios —fijada en el art. 21 del Reglamento— ha de resaltarse la rotundidad con que se prohíbe que diputados pertenecientes a un mismo partido o coalición electoral formen parte de grupos parlamentarios separados. Además del tenor de la redacción utilizada, se indica expresamente que

«no podrán constituirse, ni fraccionarse en grupos parlamentarios diversos, quienes en las elecciones hayan comparecido bajo una misma formación, grupo, coalición o partido político»<sup>67</sup>.

Esta previsión ha de ponerse en relación con el momento de constituir los grupos parlamentarios y plantearse si es posible que un diputado elegido por una formación, no quisiera integrarse en el grupo en que se traduce dicha formación política. En principio, el apartado transcrito en el texto permite desechar la posibilidad de que se integre en otro grupo, al menos, en este momento inicial. Quedaría en pie la duda de su posible integración en el Grupo Mixto, pero la respuesta exige detenerse tanto en lo que se prevé respecto a dicho grupo, como respecto a la propia posibilidad de abandonar el grupo parlamentario originario a lo largo de la legislatura. Finalmente, se hará mención de los parlamentarios que adquieren su condición con posterioridad al inicio de la legislatura.

<sup>65</sup> Así se recoge en el art. 18 f) del Reglamento del Senado.

<sup>66</sup> El objeto de la primera reforma, citado en el texto, aparece descrito en el artículo único de la Proposición de reforma del Reglamento, aprobada en la fecha mencionada. La reforma del Estatuto se produjo a través de la Ley Orgánica 11/98, de 30 de diciembre.

<sup>67</sup> Así lo preceptúa el art. 21.2 del Reglamento.

La constitución de los grupos parlamentarios —para lo que se requiere al menos dos parlamentarios (art. 21.1)— está regulada en el art. 22, en el que también se reconoce la figura de los diputados asociados. Estos son parlamentarios que no son miembros de ninguno de los grupos constituidos, pero que se asocian a ellos mediante una solicitud que debe ser aceptada por el portavoz del grupo y que dirigen a la Mesa<sup>68</sup>. Es llamativo que el plazo para asociarse coincida con el de la constitución de grupos parlamentarios y la única explicación que cabe es la ofrecida por el art. 22.4: se pueden computar para alcanzar el mínimo de dos diputados necesarios para constituir un grupo parlamentario<sup>69</sup>.

El Reglamento establece que los diputados no integrados en un grupo por cualquiera de estos dos procedimientos quedarán incorporados al Grupo Mixto (art. 23.1). Realmente, la previsión citada del art. 21.2 impediría también, en este momento inicial de la legislatura, esa incorporación al Grupo Mixto de los diputados de formaciones políticas distintas que no hayan querido integrarse o asociarse a uno de los grupos<sup>70</sup>.

Ha de indicarse, ahora, cómo estas previsiones previstas para el inicio de la legislatura sufren una ruptura, que puede calificarse como contradictoria, a lo largo de la misma. En efecto, esa ruptura se muestra en dos aspectos. En primer lugar, por la libertad para abandonar el grupo parlamentario y, en segundo lugar, por el modo de regular la adquisición de la condición de diputados posteriormente a la sesión constitutiva del Parlamento.

Analizando el primero de estos supuestos, el Reglamento consagra la libertad de los parlamentarios para abandonar su grupo e integrarse en otro en el art. 25.1. Sólo exige que ese cambio se efectúe en los cinco primeros días de cada período de sesiones y su aceptación por el grupo de destino. Si ésta falta, el parlamentario quedará incorporado al Grupo Mixto, debido a la remisión que se hace al art. 24. Es llamativo que se permita pasar de un grupo a otro, pero no al mixto, dada la mejorable redacción del art. 25.1. La única posibilidad de pasar a éste requeriría la no aceptación del portavoz del grupo de destino. Además, también podría recogerse en el texto normativo el modo de formalizar ese abandono.

<sup>68</sup> Estas determinaciones se recogen en el art. 22.2 del Reglamento.

<sup>69</sup> Ese número mínimo está en el art. 21.1. Igualmente, computan para fijar los parlamentarios correspondientes a cada grupo en las Comisiones (cfr. art. 22.4). También se puede señalar que el Reglamento, tan cuidadoso por utilizar siempre las expresiones Diputados y Diputadas, precisamente al hablar de los asociados, deja de hacer esta precisión.

<sup>70</sup> El carácter imperativo de la incorporación al grupo mixto, tal como aparece en el art. 23.1, no debe servir para desvirtuar la previsión del art. 21.2.

Si se estudia el segundo supuesto mencionado, la adquisición de la condición de diputado con posterioridad a la sesión constitutiva, queda patente la ruptura antes indicada, así como la libertad para integrarse en un grupo diferente a aquél en que se ha traducido la formación con la que se concurrió a las elecciones. Así, el art. 24 indica que dentro de los cinco días siguientes a esa adquisición, los diputados deberán incorporarse a «un» grupo parlamentario, para lo cual se necesita la aceptación del portavoz de dicho grupo. Si ésta no se da, pasará al Grupo Mixto. Debe resaltarse cómo el precepto permite que el diputado no se integre en el grupo correspondiente a su formación electoral, tanto por su voluntad, como forzado por la no aceptación del portavoz del mismo: en el primer caso, puede ir a otro grupo y en el segundo, se incorporará al Grupo Mixto. Abunda en esa libertad de abandono del grupo, la propia remisión que el art. 25 del Reglamento hace a este art. 24.

Como conclusión de este análisis del Reglamento de Cantabria tal vez podría apuntarse que la contradicción en que se incurre tuviera su origen en la propia experiencia de la realidad parlamentaria de dicha Comunidad Autónoma a lo largo de estos años. No obstante, esa conclusión puede volverse en contra —esto es, que sea la norma la que haya incidido en esa realidad—, si se lee, en el texto que antecede a la redacción del Reglamento de 5.III.99, que el primitivo Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria, de 25.XI.83, sólo había sido objeto de dos reformas puntuales antes de ésta de 1999 y que, por tanto, se trata de la redacción originaria<sup>71</sup>.

#### 2.4 EL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA DE EXTREMADURA

El Reglamento de la Asamblea de Extremadura fue objeto de dos reformas en 1999 y la primera de ellas tuvo, entre sus motivaciones

«establecer los criterios normativos por los que habrá de regirse el Grupo Mixto, así como la situación de aquellos Diputados que abandonen o sean expulsados de su Grupo Parlamentario»<sup>72</sup>.

<sup>71</sup> Se trata de las reformas de 16.X.87 y 11.XI.96.

<sup>72</sup> Así se expresa en la Exposición de Motivos de la reforma, aprobada por el Pleno en sesión de 29.III.99. Por ello, «se adaptan sus previsiones a la nueva regulación del Grupo Mixto y a la existencia de los Diputados no adscritos».



Los que la norma califica como diputados «no adscritos» tienen, pues, un doble origen: su propia voluntad, materializada por el abandono del grupo al que pertenecen, o una voluntad externa a ellos, cuya forma de expresión se analizará con posterioridad, que produce como consecuencia la expulsión del grupo. Esta regulación no se concentra sólo en el Título II —*De los Grupos Parlamentarios*—, sino que se extiende también a otros preceptos del Título III —*De la organización de la Asamblea*—.

La constitución de un grupo parlamentario en esta Asamblea requiere de dos requisitos conjuntamente, un mínimo de cinco diputados y que la formación política a que pertenezcan obtenga, al menos, el cinco por ciento de los votos emitidos en el conjunto de la Comunidad Autónoma. Esta previsión inicial del art. 19.1 ya estaba incorporada al Reglamento con anterioridad a 1999 y supone un reconocimiento de la vinculación de los grupos parlamentarios con el proceso electoral, esto es, de las dimensiones institucional y creadora de la representación política.

Es preciso tener en cuenta, en este momento, otra previsión del Reglamento que incide directamente sobre este momento de constitución de los grupos parlamentarios. Se trata de los diputados asociados, quienes se computarán «para la determinación de los mínimos» a que se refiere el art. 19.1<sup>73</sup>. Estos diputados asociados que, en principio, ampliarían simplemente un grupo ya constituido —como expresa el art. 20.3—, concurren también a la propia constitución del grupo, ayudando a conseguir los dos mínimos establecidos por el art. 19.1: tanto los cinco diputados, como el cinco por ciento de los votos emitidos. Esta interpretación viene impuesta por la literalidad de la norma, así como por el conjunto sistemático dedicado a los grupos parlamentarios y, de esa forma, habrá que entender que será posible la obtención de ese porcentaje de los votos emitidos entre el conjunto de las formaciones que efectivamente concurren a la formación del grupo<sup>74</sup>. Es cierto, no obstante, que se podría mejorar la redacción de los preceptos y que se producen algunas disfunciones. Por ejemplo, se pueden asociar diputados de formaciones que, por sí solas, no alcanzan los requisitos del art. 19.1, aunque en ese caso lo que están haciendo es constituir el grupo, sin entenderse fácilmente quién es el portavoz que debe aceptar la solicitud, ni que realmente se trate de diputados asociados. También será posible, lógicamente, que diputados no pertene-

<sup>73</sup> Como dispone el art. 20.4. También se computarán para fijar el número de diputados «o de cada grupo» en las distintas Comisiones.

<sup>74</sup> Se tratará de diputados pertenecientes a formaciones políticas distintas que se hayan presentado como tales a las elecciones (cfr. art. 19.2), es coincidente el plazo para constituir grupos del art. 20.1, como el existente para dirigirse a la Mesa solicitando la asociación (cfr. art. 20.3).

cientes a ningún grupo se asocien a otro ya constituido, lo que sería el supuesto más usual de acuerdo con la norma. Es evidente, por otra parte, con estos parámetros, que sería posible plantear si necesariamente todos los diputados de una determinada formación han de desear asociarse, pues la norma permite interpretar que no sea así, lo que ocasionaría dificultades respecto a la determinación del porcentaje mínimo de votos obtenidos para la formación del grupo. Se podría concluir que deberán ser todos los diputados de la formación los que se asocien, pues el art. 19.2 establece la prohibición de que diputados pertenecientes a un mismo partido o coalición electoral constituyan grupo separado. Sin embargo, éste no parece ser el sentido originario de la prohibición y presenta problemas con la realidad misma de la asociación, que sería realmente de formaciones y no tanto de diputados. Incluso el propio Reglamento, en la regulación del Grupo Mixto, aporta un argumento más a favor de esta posibilidad —asociarse unos diputados y no otros—, al señalar que

«en las iniciativas del Grupo Mixto podrá constar además el nombre del Grupo, el de la candidatura de los firmantes, salvo que hayan sido adscritos al Grupo Mixto por no integrarse en el Grupo constituido por los Diputados de su candidatura»<sup>75</sup>.

Realmente, este precepto habla de diputados no integrados en el grupo en que se reduce su candidatura electoral y que son adscritos al Grupo Mixto. Dado que, como se verá más adelante, no puede tratarse de diputados que abandonen o sean expulsados de su grupo originario, ha de circunscribirse el precepto al momento inicial de la legislatura, tratándose, por tanto, de diputados que no se han querido asociar a un grupo. Sin embargo, ello hace plantearse también la posibilidad de que puedan no integrarse en el propio grupo aquellos diputados que no quieran constituir dicho grupo, permitiendo un abandono inicial del grupo, a comienzos de la legislatura.

Los diputados que, conforme a lo dicho, no se hayan integrado en ningún grupo, quedarán incorporados automáticamente al Grupo Mixto, como indica el art. 21.1. Debe llamarse la atención sobre la regulación normativa de este particular grupo. Junto a lo ya señalado respecto a sus iniciativas, ha de apuntarse la adecuación de los derechos económicos y de los tiempos de intervención, que el Reglamento prevé cuando no

<sup>75</sup> Como expresa el art. 21.4, apartado añadido en la reforma de la que se está hablando.

esté integrado por el número mínimo de diputados necesario para formar grupo, que es de cinco<sup>76</sup>.

En cuanto a los diputados que adquieran su condición posteriormente a la sesión constitutiva de la Asamblea, se establece la obligación de integración en un grupo parlamentario, dentro del plazo de cinco días desde esa adquisición<sup>77</sup>. Como es habitual en este tipo de normas, se exige para la eficacia de dicha integración la aceptación del portavoz del grupo: en caso contrario, automáticamente se produce la incorporación al Grupo Mixto. Permanece la posibilidad de solicitar la incorporación en un grupo distinto a aquel en que se haya traducido su candidatura: es posible mantener, por la regulación del propio art. 22, como por la composición del Grupo Mixto ya señalada, que pueden integrarse en un grupo distinto.

La reforma de marzo de 1999 da una nueva redacción al art. 23 e introduce la figura de los diputados «no adscritos»<sup>78</sup>. A tal condición es posible llegar por dos vías: el abandono voluntario del grupo al que estuvieran adscritos o la expulsión del mismo<sup>79</sup>. En los dos supuestos, la consecuencia es la misma: dejar de pertenecer al grupo e imposibilidad de incorporarse a otro grupo durante el resto de la legislatura. Esa prohibición de integración alcanza también al Grupo Mixto, configurándose, de este modo, estos supuestos como distintos del momento inicial de la legislatura y correspondiendo, por tanto, al despliegue institucional de la relación representativa.

Es preciso analizar el modo de producción de esas dos causas. El abandono tiene lugar por voluntad propia expresada ante la Mesa: podría haberse detallado más, para concretar si es suficiente manifestar esa voluntad verbalmente o ha de constar por escrito. Por referirse a la Mesa, órgano rector de carácter colegiado, parece más apropiado que se manifieste por escrito. En cuanto a la expulsión, no se formaliza cómo se produce, sino cómo trasciende: mediante notificación expresa a la Mesa, realizada por el portavoz del grupo. Es de suponer, para garantizar mejor la seguridad jurídica y los derechos de los miembros del grupo, que la expulsión seguirá un procedimien-

<sup>76</sup> Así lo prescribe el art. 21.3.

<sup>77</sup> A estos diputados se dedica el art. 22 del Reglamento.

<sup>78</sup> Para un análisis de los antecedentes y de la tramitación parlamentaria de esta norma, véase JOSÉ IGNACIO NAVARRO MÉNDEZ, «Patología del transfuguismo político: grandes males, pero ¿buenos remedios? (A propósito de la regulación del estatuto de los diputados "no adscritos" contenida en la reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, de 29 de marzo de 1999)», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 49, 2000, págs. 17-22.

<sup>79</sup> Cfr. arts. 23.1 y 2.

to que debe consignarse en normas internas de cada grupo parlamentario<sup>80</sup>. El Reglamento excepciona al Grupo Mixto del supuesto de expulsión, pero también podría ser plausible, aunque no sea usual por las consecuencias que conlleva, el abandono voluntario.

Sí se establece más precisamente el estatuto jurídico de los diputados «no adscritos», básicamente recogido en el art. 23.3. En primer lugar, la pérdida del puesto ocupado en las Comisiones y en la Diputación Permanente, para los que se fue designado por el grupo parlamentario al que se ha dejado de pertenecer: estas Comisiones son, indistintamente, las Permanentes, legislativas o no, y las no Permanentes. Es necesario hacer notar que esa pérdida del puesto se produce por aplicación de este art. 23.3, pero no se recoge en las normas correspondientes a estos órganos<sup>81</sup>. En segundo lugar, tendrá lugar la remoción automática de los cargos electivos en cualquiera de los órganos de la Asamblea, debiendo procederse a su sustitución mediante la puesta en práctica de las disposiciones pertinentes en cada caso. Sin embargo, sólo cuando se trate de las Mesas de las Comisiones se establece que el sustituto debe pertenecer al mismo grupo que el cesante, especificación que podría haberse incluido también, por ejemplo, para la Mesa de la Cámara, puesto que no se altera el modo de cubrir la vacante, que sigue siendo a través de elección, sino sólo el cuerpo electoral<sup>82</sup>. En tercer lugar, se indica que estos diputados únicamente tendrán derecho a percibir las prestaciones económicas previstas en el art. 8 del Reglamento. Ciertamente, éstas son las únicas percepciones de este tipo que reciben de todas formas los parlamentarios, porque las subvenciones a los grupos no son prestaciones que puedan ser recibidas por los diputados<sup>83</sup>. Por último, se establece una afectación, con un componente determinado y otro genérico, respecto a otros aspectos del estatuto de los diputados. Su análisis se hará por separado.

80 La necesidad de estas normas internas no se recoge expresamente en el Reglamento, salvo para el grupo mixto, en cuyo caso se habla de un Reglamento de Organización y Funcionamiento o, en su defecto, de unos criterios de funcionamiento establecidos por la Mesa, con el parecer favorable de dos tercios de la Junta de Portavoces: la aprobación de los mismos habrá de realizarse en el plazo de treinta días desde la sesión constitutiva de la cámara (cfr. art. 21.2).

81 Lo que sí se establece, tanto en el art. 38.5, como en el 54.2, es que sólo se modificará, en principio disminuyéndose, la representación de un grupo parlamentario en las Comisiones y en la Diputación Permanente, «cuando se altere sustancialmente a juicio de la Mesa de la Cámara» el número de componentes de dicho grupo. Producida esa estimación, se ajustará la representación del grupo en forma proporcionada al número de sus miembros.

82 Concretamente, respecto a la Mesa de la Asamblea, el hecho de realizar la elección para cubrir una vacante entre todos los miembros puede dar lugar a una nueva mayoría en ese órgano o a la reelección del cesante.

83 Estas subvenciones que reciben los grupos son de dos tipos: una fija —idéntica para todos y suficientes para cubrir las necesidades mínimas de funcionamiento— y otra variable —en función del número de diputados— (cfr. art. 24.1).

Un punto sobre el que se ha de llamar la atención es que en estos dos componentes interviene la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces. Esto sitúa ya el tema en conexión con los términos de la Sentencia del Tribunal Constitucional 44/95<sup>84</sup>. Por un lado, se afectará a las intervenciones de los diputados no adscritos en el Pleno y en las Comisiones, así como en su pertenencia a las Comisiones. Por otro, se establece genéricamente que se procederá a una regulación del derecho a ejercer las facultades y desempeñar las funciones que el Reglamento atribuye a los diputados individualmente considerados. En cuanto al primer aspecto, afectación no debe implicar desaparición de esas intervenciones, aunque el hecho de no especificarse el modo concreto de afectación es correcto que sea objeto de ponderación por la Mesa, dado que también para el Grupo Mixto compuesto por menos de cinco diputados se prevé una adecuación de las intervenciones proporcionada a su importancia numérica: teniendo en cuenta estos parámetros, decidirá la Mesa. Sobre la pertenencia a las Comisiones, realmente dichos diputados han perdido su puesto en ellas, indicando —la letra c) del art. 23.3— que se respete, en todo caso, el derecho a formar parte de una Comisión, garantizado por el art. 6.2. Aquí ha de retenerse que no se impone su pertenencia a una sola Comisión, sino que eso ha de ser el mínimo en todo caso. Además, será la Mesa quien decide la Comisión o Comisiones a la que pertenecerán los diputados no adscritos. Con relación a la regulación del derecho a ejercer las facultades y funciones que el Reglamento atribuye a los diputados individualmente considerados, su carácter genérico sí choca con los postulados de la citada sentencia del Tribunal Constitucional, al permitirse, de hecho, una modulación en ellas que excede de lo que será, en definitiva, una norma supletoria del Reglamento.

Finalmente, por dejar de pertenecer a un grupo parlamentario a través de las dos vías comentadas, se producirá una disminución del número de componentes de dichos grupos. Esa disminución no supondrá la disolución de esos grupos siempre que queden, al menos, dos diputados en ellos<sup>85</sup>.

84 Un comentario a esta STC puede verse en LARIOS PATERNA, «El Grupo Mixto y...», cit., págs. 239-255.

85 Incorpora esta previsión favorable a los grupos y, en definitiva, a la configuración inicial de la cámara, que se supone más cercana al momento de creación de la relación representativa, el art. 22.4. No obstante, el juego de las posibilidades existentes al inicio de la legislatura pueden no hacerla correspondiente con el resultado electoral: en ese caso, lo que se prima es la organización grupal de la Asamblea y su estabilidad.

## 2.5 EL REGLAMENTO DEL PARLAMENTO DE CANARIAS

El vigente Reglamento del Parlamento de Canarias dedica a los grupos parlamentarios el Título II. En primer lugar, ha de situarse la atención sobre la aparente correspondencia entre formación política que concurre a las elecciones y grupo parlamentario. Esta correlación se pone de relieve de diversas maneras, recogidas unas en algunos textos de este tipo vistos hasta ahora, siendo otras novedosas de este Reglamento.

Entre las primeras pueden señalarse que los diputados pertenecientes a una misma formación política no pueden constituir grupo parlamentario separado, o la imposibilidad de formarse grupo separado por diputados de formaciones políticas que, al tiempo de las elecciones, no se hayan presentado como tales a las elecciones<sup>86</sup>. Por otra parte, la figura novedosa acogida es la posibilidad de que diputados de una formación política constituida en grupo parlamentario pueden concurrir a la formación de un grupo distinto<sup>87</sup>. Esta previsión sólo puede operar respecto a formaciones políticas que hayan obtenido el mínimo normativo de cuatro diputados para la constitución de grupos, como exige el art. 20.3 *in fine*. Estos grupos verán incrementados sus componentes, por tanto, a efectos distintos a los de obtener el número mínimo de diputados para constituir el grupo. Ciertamente es la propia norma la que está reconociendo una situación de «transfuguismo oficializado», pues los diputados que participan en la constitución de un grupo distinto a aquel en que se traduce la formación política con la que concurren a las elecciones, quedan plenamente incorporados a ese grupo distinto, dada la prohibición de formar parte de más de un grupo parlamentario, habitual en los Reglamentos<sup>88</sup>. Resulta de interés anotar que no se formaliza ninguna actividad por parte del grupo de destino, como pudiera ser la aceptación. Esto es lógico porque nos encontramos en el momento de constitución de los distintos grupos, a inicios de la legislatura: se aplican simplemente las reglas que disciplinan esta constitución, recogidas en el art. 21.2.

A la luz de esta regulación ha de completarse el análisis del texto reglamentario. Éste prevé la existencia de diputados asociados a grupos parlamentarios constituidos: por lo ya mencionado, se tratará de diputados de formaciones que no alcancen el mínimo

<sup>86</sup> Ambas determinaciones forman el apartado 2 del art. 20.

<sup>87</sup> Como permite el art. 20.3.

<sup>88</sup> Esta imposibilidad la regula el art. 20.4.

para constituir grupo<sup>89</sup>. No será posible, tampoco, que sean diputados de una formación que ya haya dado lugar a un grupo: estos diputados se integrarán en su propio grupo o concurren a la formación de otro en las condiciones ya estudiadas.

En cuanto a los integrantes del Grupo Mixto y según el Reglamento, se tratará de diputados no integrados en un grupo de alguna de estas tres maneras<sup>90</sup>. Por tanto, también incluye a quienes habiendo querido asociarse no lo han conseguido por no aceptarse su solicitud por el portavoz. Igualmente formarán parte de este grupo los componentes de un grupo parlamentario que se disuelva, lo que sucede cuando su número se reduce a menos de tres<sup>91</sup>.

Finalmente, existe la figura de los diputados no adscritos, quienes pueden tener un doble origen. En efecto, serán aquellos diputados que, por cualquier causa, abandonen el grupo parlamentario al que pertenezcan y, también, los que sean expulsados de dicho grupo por acuerdo mayoritario de todos sus miembros<sup>92</sup>. Existe un grupo del que no se puede salir por estos motivos, el Grupo Mixto, como indica el art. 23.4. Además, debe reseñarse que esta condición de no adscrito no ha de ser necesariamente permanente, ya que estos diputados pueden reintegrarse a su grupo originario: sin embargo, ese reintegro no depende exclusivamente de su propia voluntad, sino que precisa del consentimiento del portavoz<sup>93</sup>. Ha de ponerse de manifiesto que podría, al menos en el caso de los expulsados, necesitarse el acuerdo mayoritario de los miembros del grupo, para mantener una perfecta coherencia con el supuesto que lo origina. Por último, hay que indicar que el estatuto de los diputados no adscritos está disminuido respecto a los demás, incluidos los miembros del Grupo Mixto. Esto ocurre porque expresamente se señala que tendrán los derechos reconocidos a los diputados individualmente y, en concreto, se especifica el derecho a formar parte de una Comisión<sup>94</sup>. Igualmente, se plantea el problema de estos diputados no adscritos res-

89 La asociación aparece regulada en el art. 21.4 y 5: se requiere la presentación de un escrito dirigido a la Mesa, dentro del plazo de cinco días después de la constitución de los grupos y se necesita la aceptación del portavoz. Estos diputados se computarán para fijar el número de parlamentarios que a cada grupo corresponde en las Comisiones de la cámara. Se puede señalar que el plazo para asociarse no es fijo: ha de entenderse que son cinco días después de la constitución de cada grupo que, a su vez, se hará dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva (cfr. art. 21.1).

90 Así lo regula el art. 22.1.

91 El art. 21.6 prevé esta disolución. Ha de observarse un cierto trato de favor hacia la permanencia del grupo, pues su constitución exige cuatro miembros y su disolución se produce cuando quede reducido a dos.

92 A esta figura se dedica el art. 23.

93 Cfr. arts. 23.1 y 2.

94 Así se recoge en el art. 23.3: incluso se especifica que, para garantizar este derecho, la Mesa determinará, cuando proceda, la Comisión a la que quedará incorporado el parlamentario. Los miembros del grupo mixto, como mínimo, si son menos de tres, pueden formar parte de dos Comisiones (cfr. art. 22.2).

pecto de la presentación de enmiendas al articulado en los proyectos de ley: se da la dificultad de saber si pueden presentar dichas enmiendas debido a que el Reglamento indica que, cuando proceden de diputados individualmente, precisarán la firma del portavoz del grupo y estos diputados no pertenecen a ninguno<sup>95</sup>.

Queda por analizar la regulación de los diputados que adquieren su condición con posterioridad a la sesión constitutiva del Parlamento. Para ellos se establece que, en el plazo de cinco días tras esa adquisición, deberán incorporarse a un grupo parlamentario, lo que necesitará la aprobación del portavoz<sup>96</sup>. Esto nos sitúa, en principio, ante dos posibilidades: incorporación al grupo en que se traduce orgánicamente la formación con la que concurrió a las elecciones y asociación a un grupo. Habría de analizarse si es plausible que se incorporen a un grupo distinto según lo establecido en el art. 20.3: en contra de esta posibilidad, se erigiría que está circunscrita al período inicial de la legislatura, como se deduce de su propia literalidad y de su ubicación sistemática. A favor se encontraría que el propio Reglamento habla de incorporación a «un» grupo. Por último, de no obtener la aceptación del portavoz, se produce automáticamente su pase al Grupo Mixto.

Se puede señalar ahora alguna consecuencia de la importancia numérica de los grupos al comienzo de la legislatura, por tanto, con la aplicación de los mecanismos ya estudiados de los arts. 20 y 21.4. Se refiere a la Comisión del Estatuto de los Diputados y consiste en que los tres cargos de Presidente, Vicepresidente y Secretario serán ocupados por representantes de los tres grupos parlamentarios de mayor importancia numérica al inicio de la legislatura<sup>97</sup>.

Para terminar este análisis del Reglamento del Parlamento de Canarias, se puede señalar la falta de desarrollo de las figuras de diputados que incorpora, en concreto, la de los «no adscritos».

95 Esta es la regulación del art. 119.2 y no ocurre igual en otras iniciativas parlamentarias. Ciertamente el Reglamento señala que dicha firma es «a los meros efectos de conocimiento».

96 Expresamente el art. 24 indica que dicha aceptación deberá constar.

97 Aparece, de este modo, en el art. 46.1.



## 2.6 EL REGLAMENTO DEL PARLAMENTO DE LA RIOJA

El reciente Reglamento del Parlamento de La Rioja consagra el Título III a los grupos parlamentarios. En esa regulación es preciso tener en cuenta las reglas generales de constitución de los mismos, los diputados asociados, el Grupo Mixto, los diputados no adscritos y quienes adquieren su condición de parlamentarios a lo largo de la legislatura.

Respecto a las reglas generales destaca la conexión de los grupos parlamentarios con el proceso electoral. De esta forma, por cada formación que haya concurrido a las elecciones en cuanto tal —ya sean partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones electorales— sólo podrá constituirse un grupo, así como que no podrán formar grupo parlamentario propio los diputados pertenecientes a formaciones políticas que no se hayan presentado como tales ante el electorado o que no hayan obtenido ningún acta de diputado en las correspondientes elecciones<sup>98</sup>. Esto confirma la idea de que la descomposición a lo largo de la legislatura de una formación electoral, no dará lugar a grupos diferentes o a que sus diputados puedan integrarse en grupos distintos. Quedaría en pie la posibilidad de que diputados de una de estas formaciones, al hilo del art. 23.1, no quisieran constituir el grupo parlamentario en que se traduce dicha formación: esos diputados no pueden formar otro grupo, pero cabría preguntarse si podrían ir al Grupo Mixto. La respuesta negativa debe tener en cuenta las otras figuras de diputados que se recogen en el Reglamento

Corresponde ahora analizar la figura de los diputados asociados. Por lo antes indicado y la redacción del propio art. 23.3, especialmente que pueden computarse para llegar a formar grupo, estos diputados sólo pueden tener su origen en formaciones políticas que no han alcanzado el número mínimo exigible para constituir grupo parlamentario propio, que es de tres<sup>99</sup>. En esta previsión legal se encuentra una cierta contradicción, cuando se establece como requisito para asociarse la aceptación del portavoz del grupo: en efecto, si los asociados también pueden servir para constituir un grupo, no es posible dicha aceptación, pues hasta la constitución del grupo parlamentario nadie desempeña este cargo<sup>100</sup>. Igualmente, hubiera sido más correcto establecer un plazo

<sup>98</sup> Se encuentran estas dos prescripciones en los arts. 22.2 y 3.

<sup>99</sup> Según ese art. 23.3, «los Diputados que no sean miembros de ninguno de los Grupos Parlamentarios constituidos podrán asociarse a alguno de ellos mediante solicitud dirigida a la Mesa, aceptada por el Portavoz del Grupo a que pretenda asociarse. Los asociados se computarán para la determinación del número mínimo exigible para la constitución del Grupo, así como para fijar su participación en las distintas Comisiones».

<sup>100</sup> Ya que en el escrito dirigido a la Mesa y firmado por todos los que deseen integrar el grupo «deberá constar la denominación del

para la asociación, ya que en principio ésta podría producirse a lo largo de toda la legislatura; sin embargo, la regulación del art. 24.1 parece inducir a pensar que se circunscribe el período inicial de la legislatura <sup>101</sup>.

Para tratar del Grupo Mixto, puede ser acertado hacerlo tras los diputados asociados, ya que estos precisan la aceptación del portavoz del grupo y cuando ésta no se produce, dichos parlamentarios irán al Grupo Mixto. También a ese Grupo Mixto se incorporan todos aquellos parlamentarios que no se hayan integrado en uno de los grupos, ya sea mediante la constitución de grupo propio, ya sea mediante la asociación<sup>102</sup>. Finalmente, cuando los componentes de un grupo, distinto del mixto, se reduzcan a menos de tres (por ejemplo en caso de separación) se producirá una disolución del grupo, pasando los que se separan a la condición de «no adscritos» y los restantes al Grupo Mixto<sup>103</sup>.

Como se acaba de apuntar, se regula expresamente la separación del grupo originario, siendo llamativo el empleo de esta expresión, porque abarca a diferentes supuestos, como el abandono voluntario y la expulsión del grupo. En todo caso, estos parlamentarios adquieren la condición de «no adscritos»<sup>104</sup>. Se prevén varias consecuencias jurídicas acerca de estos diputados. En primer lugar, no podrán incorporarse a un grupo distinto al de origen, con lo cual tampoco pueden hacerlo al Grupo Mixto<sup>105</sup>. Esta consecuencia se completa, en el art. 24.2, con la posibilidad de retornar al grupo de origen, aunque ha de indicarse que esta posibilidad no es automática, ya que requiere el previo consentimiento y la firma del portavoz<sup>106</sup>. En segundo lugar, cuando se produce una separación del grupo originario de un diputado que forma parte de alguno de los cargos electivos en los órganos de la cámara, se ha de producir una votación para ratificarlo en el cargo o sustituirlo. De este modo, la separación no da lugar a la remoción automática del puesto, sino a una nueva manifestación de voluntad del órgano

Grupo, los nombres de todos los miembros, de su Portavoz y de los Diputados que eventualmente puedan sustituirle, con un máximo de dos.

101 Pues según el precepto, «los Diputados que no hubieren quedado integrados en un Grupo Parlamentario dentro de los plazos señalados al efecto, serán incorporados al Grupo Mixto».

102 Así lo indica el art. 24.1.

103 Esto se prevé en el art. 24.7.

104 Señala el art. 24.2 que «los Diputados que se separen de un Grupo Parlamentario tendrán la condición de no adscritos».

105 Esta prohibición, recogida en el art. 24.2, no se contradice con lo señalado en el art. 24.5: según este último, el único grupo en que puede haber diputados de varias formaciones electorales es el grupo mixto.

106 La formalización de la expresión de la voluntad del portavoz es aquí -art. 24.2- más precisa que en el de aceptación para la asociación a un grupo.

con capacidad para elegirlo<sup>107</sup>. En tercer lugar, la norma señala expresamente qué tipo de percepciones económicas tienen derecho a percibir estos diputados: se trata de las previstas en los dos primeros apartados del art. 15<sup>108</sup>. En cuarto lugar, y de acuerdo con las consecuencias de la Sentencia del Tribunal Constitucional 44/95, habilita el Reglamento a la Mesa y a la Junta de Portavoces para que decidan el procedimiento de intervenciones en el Pleno de estos diputados, así como su pertenencia a las Comisiones, respetando el mínimo que, de forma general, se reconoce a cada diputado<sup>109</sup>. La aplicación del régimen de esta sentencia constitucional obliga a entender que se podría mejorar el trato que, con carácter general, se señala para cada diputado individualmente considerado, pero no empeorarlo. Respecto a la pertenencia a la Diputación Permanente del Parlamento, se produce una incidencia indirecta en el caso de dejar de pertenecer al grupo parlamentario de origen. En efecto, como forman parte de ella los miembros de la Mesa de la cámara, si se ha producido su sustitución tras la separación del grupo, también se produce respecto a la Diputación Permanente. Además, de la regulación del art. 53.1 podría deducirse que los grupos parlamentarios pueden sustituir a los miembros que, designados por ellos y separándose del grupo, están en la Diputación Permanente<sup>110</sup>.

Respecto a los diputados que adquieren esa condición con posterioridad a la sesión constitutiva, una interpretación literal del Reglamento permitiría concebir que su incorporación no habría de ser necesariamente al grupo en que se tradujo la formación electoral en que se presentó: esto es posible porque se habla, en el art. 24.6, del deber de incorporarse a «un» grupo, debiendo constar la aceptación del portavoz del mismo. Para ser coherente con la regulación completa del Reglamento, aquí juega un papel importante la previsión inmediatamente anterior, que prescribe que diputados de for-

107 Podría mejorarse la regulación de este art. 24.3 si se indicara el plazo en que ha de producirse esa votación. Lógicamente, también podría haberse formalizado el modo de separación del grupo en el anterior art. 24.2, para conocer con exactitud desde qué momento produce efectos jurídicos. El art. 33.4.c) especifica que se pierde la condición de miembro de la Mesa «al dejar de pertenecer a su Grupo Parlamentario de origen, cuando concurra la circunstancia indicada en el artículo 24.3»: en definitiva, que el Pleno de la cámara no lo ratifique. También la condición de miembro de la Mesa de una Comisión se pierde por dejar de pertenecer al grupo, si la Comisión no lo ratifica (cfr. arts. 37.5, 33.4 y 24.3).

108 En concreto, «1. La Mesa de la Cámara podrá fijar cada año la cuantía y las modalidades de las percepciones de los Diputados, dentro de las correspondientes consignaciones presupuestarias» y «2. Igualmente, los Diputados tendrán derecho a percibir por el ejercicio de su cargo representativo las dietas que se determinen y las indemnizaciones por gastos que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones. La cuantía de las mismas será fijada anualmente por la Mesa de la Cámara».

109 Estas dos previsiones se encuentran en el mismo art. 26.1, que, respecto a las Comisiones, remite al art. 13.2: «Cada Diputado tendrá derecho a formar parte, al menos, de dos Comisiones y a ejercer las facultades y desempeñar las funciones que este Reglamento les atribuye».

110 Según ese precepto, forman ese órgano, además de los miembros de la Mesa y los portavoces de los grupos, «un número de Diputados, fijado por la Mesa de acuerdo con la Junta de Portavoces, que habrán de ser designados por los Grupos Parlamentarios en proporción a su importancia numérica, garantizándose, en cualquier caso, que están representados todos y cada uno de ellos».

maciones electorales diferentes sólo pueden existir en el Grupo Mixto. De esa manera, se desecharía la posibilidad de incorporación a un grupo distinto al de su formación electoral, aunque la lectura conjunta de los arts. 24.5 y 6 permitiría su incorporación al Grupo Mixto, por su propia voluntad o por no conseguir la aceptación del portavoz de su grupo.

### 3 LA NORMATIVA SOBRE EL TRANSFUGUISMO EN LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS AUTONÓMICOS Y LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Del análisis que hemos efectuado acerca de las medidas contenidas en algunos de los Reglamentos parlamentarios autonómicos que inciden en el fenómeno del transfuguismo, se desprende que no existe un tratamiento unitario de esta cuestión en dichas normas, sino que entre unos y otros existen importantes variaciones. Así, es posible distinguir diferentes situaciones:

- Una primera, vendría dada por la ausencia en los Reglamentos parlamentarios de una ordenación del transfuguismo. En este supuesto, lo habitual suele ser reconocer al parlamentario la libertad para cambiar de grupo, previéndose —en todo caso— su adscripción obligatoria al Grupo Mixto, si no se integra en ningún otro (por ejemplo, por faltar la aceptación del portavoz del grupo al que desean incorporarse). A su vez, no se distinguiría entre los miembros del Grupo Mixto en atención a su origen y se reconocería a este grupo los mismos derechos que a los demás grupos parlamentarios.
- En segundo lugar, nos encontraríamos con aquellas medidas que al implicar una limitación de la libertad del parlamentario de cambiar de grupo, inciden en el fenómeno que estamos estudiando. Lo que, a su vez, sería el resultado de la combinación de dos elementos: de una parte, la regla de acuerdo con la cual cada diputado debe integrarse necesariamente en el grupo parlamentario traducción de la lista

electoral en la que concurrió a las correspondientes elecciones; de otra, la adscripción obligatoria al Grupo Mixto de todos aquellos diputados que, una vez transcurrido el plazo reglamentario, no hubieren quedado integrados en un grupo parlamentario. A su vez, algunos Reglamentos parlamentarios incluyen una distinción en cuanto a los miembros del Grupo Mixto, por razón de su origen, con el objeto de limitar los derechos de los diputados tránsfugas (por ejemplo, en lo que se refiere a los cargos en el propio Grupo Mixto o en el seno de la Cámara, o a efectos económicos).

- Finalmente, nos encontraríamos con aquella situación en la que, en la línea de lo establecido en el Acuerdo sobre el transfuguismo, se impide, incluso, la incorporación de los diputados tránsfugas al Grupo Mixto, de tal modo que aquellos diputados que abandonen su grupo originario pasarán a tener en todo caso la condición de diputado *no adscrito*. A la adquisición de esta nueva condición se anudan importantes consecuencias jurídicas: así, los derechos de estos diputados quedan limitados a los propios de todo diputado; mientras que, precisamente por su no pertenencia a ningún grupo, se les niega el disfrute de los derechos que *ex Reglamento* se atribuyen a los grupos parlamentarios.

Dejando al margen el primer supuesto, en los otros, a pesar de la diversidad de las medidas contempladas, se aprecia, en todo caso, un dato común: la finalidad de limitar los derechos de los diputados tránsfugas, en un intento por limitar, de este modo, el fenómeno del transfuguismo.

En principio, la adopción de estas medidas formaría parte de la autonomía normativa y organizativa de los Parlamentos autonómicos que, dentro de los límites que supone la Constitución española y el Estatuto de Autonomía respectivo, gozan de una amplia libertad para organizarse<sup>111</sup>.

No obstante, es preciso detenerse en la conexión de las medidas analizadas con el derecho fundamental de acceso *en condiciones de igualdad* a los cargos públicos *con*

111 Aunque el derecho contenido en los reglamentos parlamentarios sea *derecho estatutario*, de acuerdo con la distinción efectuada por F. BALAGUER CALLEJÓN, y, como tal, básicamente, derecho autónomo, eso no impide que esté, también, sometido a prescripciones heterónomas que, en este caso, estarían contenidas bien en la Constitución bien en los Estatutos de Autonomías (cfr. FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN, *Fuentes del Derecho*, vol. II, cit., 1992, pág. 99). Por esta razón la figura de los diputados *no adscritos* sería inconstitucional en aquellos casos en los que el propio Estatuto de Autonomía, como sucede en el de Murcia, exige la pertenencia obligatoria de todos los miembros del Parlamento a un grupo parlamentario.

*los requisitos que señalen las leyes* (art. 23.2 CE) en relación, a su vez, con el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos reconocido en el art. 23.1 CE.

El análisis de esta cuestión debe partir de la doctrina del TC acerca de estos derechos fundamentales y su conexión con el ejercicio de la función parlamentaria, para determinar si las medidas contenidas en los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos, por la que se limitan los derechos de los diputados tránsfugas, lesiona dicho derecho fundamental<sup>112</sup>.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha declarado en numerosas ocasiones la naturaleza de derecho de *configuración legal* del art. 23. 2 CE<sup>113</sup>, cuyo contenido corresponde fijar, fundamentalmente, a los Reglamentos Parlamentarios<sup>114</sup>. Son éstos y también, en determinadas ocasiones, los respectivos Estatutos de Autonomía los que regulan y ordenan el conjunto de derechos, facultades y deberes que corresponde a los diputados individuales. Derechos, deberes y facultades que, una vez conferidos por la norma reglamentaria, pasan a integrar el *status* propio del cargo parlamentario<sup>115</sup>.

Esto no significa, sin embargo, que el Reglamento parlamentario sea completamente libre en su actividad conformadora del derecho fundamental de acceso —y permanencia— a los cargos públicos representativos, sino que encuentra su límite, precisamente, en el respeto al contenido esencial de dicho derecho<sup>116</sup>. Por esta razón, una re-

112 Para un análisis de la jurisprudencia del TC referida a los Parlamentos autonómicos, véase ANTONIO BAR CENDÓN, «Los Parlamentos autonómicos ante el Tribunal Constitucional», en FRANCESC PAU I VALL (coord.), *Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, Pamplona, 1997, págs. 95 y ss., quien destaca el carácter evolutivo de esta jurisprudencia así como la reiteración, respecto de los Parlamentos autonómicos, de la doctrina sentada con ocasión de las Cortes Generales.

113 SSTC 161/1988, f.j. 7; 181/1989, f.j. 4; 205/1990, f.j. 5; 214/1990, f.j. 5; 220/1991, f.j. 5; 95/1994, f.j. 1; 41/1995, f.j. 1; 225/1992, f.j. 1; 38/1999, f.j.2 [reproducido en las SSTC 107/2001, f.j. 3. a) y 64/2002, f.j. 1], entre otras.

114 Aunque, como advierte REQUEJO PAGÉS, prácticamente todos los derechos fundamentales pueden ser considerados como de configuración legal, en la medida en que precisan —para concretar las condiciones de su ejercicio— de la intervención del legislador, «la expresión “derechos de configuración” suele reservarse a aquellos derechos que no sólo necesitan del legislador para que éste arbitre los términos de su ejercicio (y lo haga, además, con notable discrecionalidad), sino -antes aún- para que los conforme en su contenido. Conformación que, no obstante —y, en último término—, ha de coherarse, en todo caso, con el obligado respeto al contenido esencial del derecho en cuestión» (J. L. REQUEJO PAGÉS, «Derechos de configuración legal», en AA.VV., *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. II, Civitas, Madrid, 1995, pág. 2385). Por su parte, para el TC, la denominación «derecho de configuración legal» significa lisa y llanamente que se habilita al legislador, desde la propia Constitución, para delimitar el ámbito del derecho, sin mellar su contenido esencial (STC 225/1992, f.j. 1), equiparando, a estos efectos, los Reglamentos parlamentarios a la Ley.

115 *Status* que, en consecuencia, no puede ser alterado a posteriori y para el caso concreto en atención a las circunstancias concurrentes (STC 44/1995, f.j. 5). Como recuerda GARCÍA ROCA, una vez aprobado el Reglamento parlamentario «todos los órganos de las Cámaras están sujetos a las normas establecidas en él, pues la solución contraria supondría admitir una aplicación arbitraria o selectiva de las normas por parte de un poder público» (*op. cit.*, pág. 252).

116 Para F. BALAGUER CALLEJÓN el «contenido esencial de los derechos puede considerarse como el núcleo de la articulación normativa entre Constitución, legislación y jurisdicción» y, si bien opera fundamentalmente frente al legislador constituye, a la vez, un límite frente al propio Tribunal Constitucional [FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN, «Capacidad creativa y límites del legislador en relación con los derechos fundamentales. La garantía del contenido esencial de los derechos», en MIGUEL ÁNGEL APARICIO PÉREZ (coord.), *Derechos Constitucionales y Pluralidad de Ordenamientos*, Cedecs, Barcelona, 2001, págs. 96 y 100].

gulación parlamentaria que fuese contraria a la función representativa en el ámbito parlamentario, en sus aspectos esenciales, resultaría inconstitucional, por lesiva del derecho fundamental reconocido en el art. 23 CE.

De la misma manera, no toda infracción del *status* del parlamentario constituye, a su vez, una lesión del derecho fundamental del art. 23.2 CE, sino tan sólo aquella que incide en el núcleo esencial de la función representativa<sup>117</sup> o, lo que es lo mismo, la integración en el *status* de los parlamentarios de los derechos y facultades que se les atribuyen, *ex Reglamento*, «no supone constitucionalizar todos los derechos y facultades que constituyen el Estatuto del parlamentario, sino tan sólo aquellos que pudiéramos considerar pertenecientes al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria»<sup>118</sup>.

Lo anterior nos sitúa, pues, en el ámbito de determinar que ha de entenderse por *núcleo de la función representativa parlamentaria*. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional dicho núcleo quedaría fijado en el ejercicio de las funciones legislativas y de control de la acción de Gobierno<sup>119</sup>, y al que también pertenecería la facultad de constituir Grupo Parlamentario<sup>120</sup>.

Éste sería, por tanto, el parámetro desde el que habría que enjuiciar la legitimidad constitucional de las medidas introducidas en los Reglamentos parlamentarios autonómicos que, con la finalidad de dificultar los casos de transfuguismo, limitan los derechos de determinados diputados. En la medida en que las mismas no afectasen al ejercicio de las funciones que conforman el núcleo antes definido, impidiendo o dificultando la función parlamentaria, ningún reproche de inconstitucionalidad merecerían.

117 SSTC 38/1999, f.j. 2; 107/2001, f.j. 3.a); 203/2001, f.j. 2; 177/2002, f.j.3; 40/2003, f.j. 2.a).

118 STC 220/1991, f.j. 5.

119 SSTC 40/2003, f.j. 2.a); 177/2002, f.j. 3; 107/2001, f.j. 3.a); 38/1999, f.j. 2 y 220/1991, f.j. 5. TRUJILLO PÉREZ ha destacado el carácter esencial que para las instituciones representativas tiene la función de control político, de tal modo que si bien es cierto que las instituciones representativas no realizan en exclusiva la función de expresión de la voluntad popular, «sí tienen como específica la función de realizar el control político». De ello deriva, a su vez, la estrecha conexión entre los conceptos de representación y responsabilidad política (ANTONIO JAVIER TRUJILLO PÉREZ, «Fundamentos de la responsabilidad política en la Constitución española», *Nomos. Le attualità nel diritto*, núms. 2-3, 1998, pág. 1).

120 Para el TC «no cabe duda alguna 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 (...) 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». (STC 64/2002, f.j. 3).

Pero, el art. 23.2 CE no consagra sólo el derecho de acceso —y permanencia— en los cargos públicos representativos, sino que exige, además, que se haga en *condiciones de igualdad*; igualdad que, por tanto, integra también el contenido esencial de este derecho fundamental<sup>121</sup>. Sería, por tanto, lesiva del derecho fundamental reconocido en el art. 23. 2 CE, en cuanto derecho al desempeño de la función representativa en condiciones de igualdad o, lo que es lo mismo, a la igualdad entre representantes, toda diferenciación que respetando *prima facie* el núcleo de la función parlamentaria, introdujese modulaciones o limitaciones en su ejercicio carentes de una justificación objetiva y razonable<sup>122</sup>.

Desde este punto de vista, resulta claro que no resultaría constitucionalmente admisible establecer diferencias en cuanto a los derechos otorgados a los diputados individualmente, que corresponderían a todos por igual, con independencia de cuál sea el grupo parlamentario al que pertenezcan o los posibles cambios que hayan realizado<sup>123</sup>. Los Reglamentos parlamentarios, por lo demás, no introducen ninguna limitación al respecto.

No sucede, sin embargo, lo mismo con los derechos y facultades que los Reglamentos parlamentarios atribuyen a los Grupos Parlamentarios, en relación con los cuales,

121 Como afirma el TC «cuando de igualdad en el acceso a los cargos públicos se trata, el genérico mandato constitucional de igualdad (...) se ve reconducido y subsumido en el específico ámbito del artículo 23.2 de la Constitución (...) de no mediar uno de los criterios sospechosos de diferenciación recogidos en el art. 14, y siendo una carga del recurrente acreditar la razonable sospecha de una discriminación fundada en esos criterios» (STC 36/1990, f.j. 2).

122 «(...) de forma que una regulación parlamentaria que fuese contraria a la naturaleza de la representación o a la igualdad entre representantes violaría el derecho de cada representante a permanecer en el cargo». (STC 36/1990, f.j. 1) En este sentido, el TC se ha pronunciado en relación con las subvenciones otorgadas al Grupo Mixto. Partiendo de la consideración de que la finalidad de las subvenciones concedidas a los grupos parlamentarios es la de facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara a la que pertenecen, ha estimado que no vulnera el art. 23 CE una reducción en la cuantía de la subvención fija otorgada al Grupo Mixto, en atención a un criterio de proporcionalidad y siempre que, con esta disminución, no se dificulte o impida gravemente el ejercicio de la función representativa (STC 214/1990, f.j. 7). Por el contrario ha estimado lesiva del derecho fundamental al desempeño de la función representativa en condiciones de igualdad la supresión de la totalidad de la subvención que —en virtud de la norma estatutaria— correspondía al Grupo Mixto, medida que se había justificado en que sus componentes no habían acudido a las elecciones como grupo independiente, unido a la circunstancia de que desempeñaban otras funciones públicas, además de las parlamentarias. Para el TC «el hecho de que el Grupo Mixto esté formado por Diputados que no hayan acudido a las elecciones como Grupo Independiente no guarda ninguna relación con la diferencia de tratamiento en cuanto a subvenciones otorgadas a todos para posibilitar su funcionamiento», por lo que entiende que carece de un fundamento objetivo y razonable (STC 15/1992, f.j. 5). En ambos casos, se trata de una diferenciación —respecto del Grupo Mixto— que no estaba contenida en los respectivos Reglamentos parlamentarios, siendo realizada mediante sendas Resoluciones de la Mesa de la Cámara y de la Presidencia.

123 La doctrina que se ha ocupado de esta cuestión se pronuncia en este sentido de forma prácticamente unánime. Así, por ejemplo, PITARICH, para quien el punto de partida de toda regulación relativa al transfuguismo es que «los derechos de todos los diputados individuales son idénticos sea cual sea su origen electoral, como su situación político-ideológica y disciplinaria en el presente» (*op. cit.*, pág. 48). En el mismo sentido, ARCE JANÁRIZ (*op. cit.*, pág. 162). También para el TC el respeto a los derechos individuales de los parlamentarios constituiría un límite a la autonomía parlamentaria al afirmar que «una atemperación de las facultades de actuación parlamentaria del Grupo Mixto que obedezca al hecho de encontrarse éste formado por un único parlamentario no puede reputarse contraria al art. 23.2 de la Constitución, siempre que el parlamentario en cuestión no sea privado de sus derechos individuales y de participación en la Cámara, como representante que es de los ciudadanos». (STC 44/1995, f.j. 4) (la cursiva es nuestra).



como hemos visto, alguna de estas normas introducen limitaciones, diferenciando situaciones diversas, bien sea atribuyendo tales derechos sólo a aquellos miembros del Grupo Mixto que posean un respaldo electoral directo, con exclusión de los tránsfugas, bien sea impidiendo el cambio de diputados a un grupo parlamentario diferente del originario, ni siquiera el Mixto, debiendo permanecer como diputados «no adscritos», con la consiguiente imposibilidad de disfrutar de los derechos que se reconocen a los grupos.

El TC no se ha pronunciado de modo directo sobre la constitucionalidad de estas medidas en relación con el derecho a la igualdad en el ejercicio de la función representativa<sup>124</sup> y la doctrina se ha pronunciado de modo diverso, bien a favor de la constitucionalidad de estas medidas, sin efectuar distinción<sup>125</sup> o, por el contrario, distinguiendo entre los supuestos de abandono voluntario por el representante del grupo parlamentario y expulsión del mismo por el grupo, admitiendo la compatibilidad con el texto constitucional tan sólo en el primer supuesto<sup>126</sup>.

124 En la STC 44/1995, el TC declaró que resultaba contrario a la igualdad en el desempeño de la función parlamentaria una medida consistente en limitar algunos derechos del diputado miembro del Grupo Mixto, por razón de la procedencia política del mismo, por motivos formales, al no haberse previsto esta diferenciación en el Reglamento parlamentario, sino que había sido introducido, para el caso concreto, mediante una Norma supletoria dictada por la Mesa de la Cámara.

125 En este sentido se pronuncia LARIOS PATERNA, quien, al hilo del análisis de la STC 44/1995, se pregunta cuál habría sido el pronunciamiento del TC en el caso de que la regulación objeto de controversia en dicha Sentencia —limitativa de los derechos del diputado tránsfuga miembro del Grupo Mixto— hubiese estado contenida en el propio Reglamento parlamentario. En este sentido concluye que, una interpretación del TC que reputase contraria al derecho fundamental del diputado a ejercer sus funciones en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE) aquellas regulaciones que han introducido limitaciones a los derechos de los diputados tránsfugas, «sería una interpretación errónea del principio de igualdad en el ámbito de las funciones parlamentarias. Ello es así puesto que las distinciones entre diputados que han efectuado los Reglamentos parlamentarios se han basado en supuestos plenamente diferenciados, básicamente en función de si los diputados del Grupo Mixto tienen o no respaldo electoral directo, y por tanto —según la doctrina del Tribunal Constitucional— merecedoras de un trato distinto. Por otro lado, esta interpretación tampoco valoraría en sus justos términos la posición que los partidos políticos ocupan en el Estado actual, reconocida en el artículo 6 CE». («El Grupo Mixto y...», cit., pág. 255). En esta misma línea, para PITARCH de «la afirmación de la igualdad de los derechos de los diputados, no deriva constitucionalmente, sin embargo, que los derechos del Grupo Mixto, en su configuración actual o bajo la forma de las agrupaciones que puedan constituirse para organizar el trabajo parlamentario, deban ser iguales a los de los grupos ideológicos; incluso parece más coherente con el sistema de democracia representativa nacida en listas cerradas de partidos, que no fueran iguales los derechos del Grupo Mixto a los derechos de los demás grupos parlamentarios» (*op. cit.*, pág. 49). Con esta limitación—señala el autor— «lo único que se limita y se reduce es la hiper-representación, y se evita a un tiempo que el rompimiento del compromiso político con el partido y la lista electoral conlleve como premio incrementar la capacidad de acción parlamentaria, hasta otorgar a un diputado los derechos que el Reglamento reconoce a un grupo, o a un conjunto de diputados» (ibídem, pág. 54). Para SEIJAS VILLADANGOS «parece no haber dudas sobre la objetividad constatable de su distinción, por razones de procedencia. La no arbitrariedad de las medidas propuestas se justifica en que sólo afectan a aquella parcela de la representatividad que se origina precisamente en la vinculación a un partido político y con ulterioridad a un grupo parlamentario, situación de hecho que es despreciada por el propio tránsfuga» (*op. cit.*, pág. 185).

126 Así, para JIMÉNEZ CAMPO en los supuestos de abandono voluntario del partido por el representante «ninguna duda debe haber en cuanto a que, en tal caso, el representante no retiene facultades o derechos anejos al propio mandato, pero vinculados jurídicamente a su pertenencia a un determinado grupo político (derechos, pues, que corresponden, en rigor, al grupo, no a cada uno de sus integrantes: SSTC 63/87 y, sobre todo, 31/93)» (*op. cit.*, pág. 47). En el mismo sentido se pronuncia NAVARRO MÉNDEZ, quien parte de la idea de que de la doctrina del TC —según la cual los partidos políticos no pueden disolver la relación representativa que une al elector con el candidato elegido, provocando el cese de éste—, se deriva también la imposibilidad de que los partidos políticos constituyan aquellos otros supuestos que, sin provocar el cese del representante, sí le impida desarrollar correctamente o le limite el ejercicio de aquellas facultades o funciones que el ordenamiento le reconozca en cada caso. Desde esta perspectiva, NAVARRO

## 4 CONCLUSIONES

PRIMERA.—Desde un punto de vista jurídico-constitucional, la titularidad de los cargos públicos representativos es individual, corresponde al representante y no al partido político en cuyas listas concurrió a las correspondientes elecciones. Esta titularidad, unida al contenido del derecho fundamental reconocido en el art. 23 CE que comprende no sólo el derecho a acceder a los cargos públicos, sino también el derecho a permanecer en los mismos, determina que los supuestos de cambio de partido o grupo parlamentario o político por parte del representante en el curso de una legislatura no pueden provocar la pérdida del mandato. Estos supuestos entrarían dentro del ámbito de libertad del representante, sin que ésta se pueda ver condicionada o menoscabada por la voluntad de los partidos políticos.

SEGUNDA.—Lo anterior no significa, sin embargo, que esta libertad no pueda verse modulada en el interior de los propios órganos representativos, a través de los Reglamentos parlamentarios, en la medida en que éstos son expresión de la autonomía normativa y organizativa de la propia Cámara. No obstante, esta autonomía debe, a su vez, cohererarse con el ejercicio de la función representativa en el ámbito parlamentario, cuyo núcleo se constituiría en límite infranqueable a la libertad organizativa de los Parlamentos. Desde esta consideración, si bien no son constitucionalmente legítimas las medidas parlamentarias que conlleven la pérdida del mandato, no sucedería lo mismo con aquellas otras que, limitando la libertad del representante, incidiesen únicamente en aspectos inesenciales de la relación representativa, sin impedir o dificultar gravemente el ejercicio de la función parlamentaria ni lesionar la igualdad entre los representantes en el desempeño de su función. Ésta sería, pues, la perspectiva desde la que habría que analizar la constitucionalidad de las medidas introducidas en algunos Reglamentos parlamentarios mediante las cuales se limita la libertad del representante de cambiar de grupo parlamentario, restringiéndolo al Grupo Mixto, o in-

MÉNDEZ concluye que el supuesto de expulsión previsto en el art. 23 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura como motivo de adquisición de la condición de «no adscrito», vulnera el contenido esencial del derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 CE (*op. cit.*, págs. 41-45). Por otra parte, para CAAMAÑO DOMÍNGUEZ la técnica empleada por el TC que, construye su doctrina acerca de la prohibición del mandato de partido a partir de los derechos fundamentales del artículo 23 y no de la prohibición de mandato imperativo contenida en el art. 67.2 CE, conlleva que sólo en aquellos casos en que sea necesario para la salvaguarda de estos derechos «surgirá como efecto-resultado la prohibición del mandato de partido. Por eso el artículo 23, a diferencia del 67.2 de la Constitución, permite diferenciar, al menos en sede teórica, entre «expulsión» y «abandono voluntario» del partido como causa de pérdida del mandato o adoptar reglamentariamente medidas indirectas que sancionen prácticas, desafortunadamente tan comunes en nuestro suelo, como el «transfuguismo». («Mandato parlamentario y...», cit., pág. 148).

cluso impidiendo dicho cambio mediante la figura de los diputados «no adscritos», o se limitan los derechos de los parlamentarios tránsfugas.

## 5 BIBLIOGRAFÍA

ARCE JANÁRIZ, ALBERTO, «Tránsfugas y portavoces en el grupo mixto (Dictamen sobre la constitucionalidad de la portavocía del grupo parlamentario preparada por el grupo de trabajo para la reforma del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias)», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 40, 1997, págs. 155-169.

BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO, «Capacidad creativa y límites del legislador en relación con los derechos fundamentales. La garantía del contenido esencial de los derechos», en Miguel Ángel APARICIO PÉREZ (COORD.), *Derechos Constitucionales y Pluralidad de Ordenamientos*, Cedecs, Barcelona, 2001, págs. 93-116.

— *Fuentes del Derecho*, vol. II, Tecnos, Madrid, 1992.

BALAGUER CALLEJÓN, M<sup>a</sup> LUISA, «La relación entre los grupos parlamentarios y los partidos políticos en el ordenamiento jurídico-constitucional español», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10 Extraordinario, 2001, págs. 39-50.

BAR CENDÓN, ANTONIO, «Los Parlamentos autonómicos ante el Tribunal Constitucional», en Francisc PAU I VALL (COORD.), *Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, Pamplona, 1997, págs. 95-146.

BASTIDA FREIJEDO, FRANCISCO J., «Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos (Comentario sobre la idea de representación política en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 21, 1987, págs. 199-228.

BLANCO VALDÉS, ROBERTO L., *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990.

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, FRANCISCO, «Mandato parlamentario y derechos fundamentales. (Notas para una teoría de la representación <<constitucionalmente adecuada>>», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 36, 1992, págs. 123-149.

— *El mandato parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.

CANO BUESO, JUAN, «La renuncia al cargo público representativo», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 4 Extraordinario, 1997, págs. 63-85.

DE ESTEBAN, JORGE, «El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 70, 1990, págs. 7-32.

DE VEGA GARCÍA, PEDRO, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1991.

— «Significado constitucional de la representación política», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 44, 1985, págs. 25-45.

GARCÍA PELAYO, MANUEL, *El Estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1986.

GARCÍA ROCA, JAVIER, *Cargos Públicos Representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999.

JIMÉNEZ CAMPO, JAVIER, «Diez tesis sobre la posición de los partidos políticos en el ordenamiento español», en AA.VV., *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución*, Boletín Oficial del Estado/Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, págs. 33-47.

LARIOS PATERNA, M<sup>a</sup> JESÚS, «El Grupo Mixto y el transfuguismo político (Un comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 44/1995, de 13 de febrero)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, 1996, págs. 239-255.

— «El Grupo Mixto en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 36, 1995, págs. 43-104.

NAVARRO MÉNDEZ, JOSÉ IGNACIO, «Patología del transfuguismo político: grandes males, pero

¿buenos remedios? (A propósito de la regulación del estatuto de los diputados <<no adscritos>> contenida en la reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, de 29 de marzo de 1999)», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 49, 2000, págs. 7-55.

PITARCH, ISMAEL E., «El Grupo Mixto y sus alternativas», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 1, 1995, págs. 31-59.

PORTERO MOLINA, JOSÉ ANTONIO, «Elecciones, partidos y representación política», en JOSÉ JUAN GONZÁLEZ ENCINAR (coord.), *Derecho de partidos*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, págs. 133-148.

RENIU VILAMALA, JOSEP M.<sup>a</sup>, «La representación política en crisis: el transfuguismo como estrategia política», en ANTONIO J. PORRAS NADALES (ed.), *El debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, Madrid, 1996, págs. 265-290.

REQUEJO PAGÉS, J. L., «Derechos de configuración legal», en AA.VV., *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. II, Civitas, Madrid, 1995, págs. 2385-2387.

RODRÍGUEZ, ÁNGEL, «El artículo 6 de la Constitución: los partidos políticos», *Revista de Derecho Político*, núm. 36, 1992, págs. 47-64.

RUBIO LLORENTE, FRANCISCO, «Prólogo» a FRANCISCO CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, *El mandato parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, págs. 13-16.

SAIZ ARNAIZ, ALEJANDRO, *Los grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989.

— «El carácter obligatorio de la pertenencia a un grupo parlamentario: el Grupo Mixto y las Agrupaciones en el Congreso de los Diputados», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 13, 1988, págs. 89-135.

SANTAOLALLA LÓPEZ, FERNANDO, «Partido político, grupo parlamentario y diputado», en JOSÉ JUAN GONZÁLEZ ENCINAR (coord.), *Derecho de partidos*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, págs. 93-118.

SANTAOLALLA LÓPEZ, FERNANDO, «Problemas jurídico-políticos del voto bloqueado», en AA.VV., *Las Cortes Generales*, vol. III, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, pág. 2227-2245.

SEIJAS VILLADANGOS, ESTHER, «Representación democrática, partidos políticos y tráfugas», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 6, 2000, págs. 163-188.

TOMÁS MALLÉN, BEATRIZ, *Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.

— «“Pactos entre caballeros” frente al transfuguismo? La adopción de códigos de conducta política», *Revista Electrónica Derecons*, núm. 1, junio 1999.

TORRES DEL MORAL, ANTONIO, *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1991.

— «Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos», *Revista de Derecho Político*, núm. 14, 1982, págs. 7-30.

TRUJILLO PÉREZ, ANTONIO JAVIER, «Fundamentos de la responsabilidad política en la Constitución española», *Nomos. Le attualità nel diritto*, núms. 2-3, 1998, págs. 1-21.

— «En torno a un aspecto del problema de la titularidad de los escaños: el transfuguismo político», en AA.VV., *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, vol. II, Tecnos, Madrid, 1997, págs. 1043-1054.