



Parlamento de Navarra
Nafarroako Parlamentua

Servicios Jurídicos
Zerbitzu Juridikoak

Informe emitido a petición de la Ponencia para adecuar el Reglamento del Parlamento de Navarra, en relación con el tratamiento del transfuguismo en los reglamentos parlamentarios de las Cortes y de las cámaras autonómicas.

Pamplona, 26 de agosto de 2021.



Parlamento de Navarra
Nafarroako Parlamentua

Los Servicios Jurídicos de la Cámara, en cumplimiento de la petición cursada por el Presidente de la Ponencia para adecuar el Reglamento del Parlamento de Navarra, tienen el honor de elevarle el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES

1. Previo depósito en el Registro de Entrada de la Cámara, de una propuesta para la creación de una ponencia para adecuar el Reglamento del Parlamento de Navarra (en adelante, RPN) a la Ley Foral 12/2019, de 22 de marzo, de Participación Democrática en Navarra por parte de la Parlamentaria Foral, D.^a Ainhoa Aznárez Igarza, el Presidente del Parlamento de Navarra presentó una propuesta para que la mencionada ponencia tuviera un objeto más amplio y se abordasen diversas cuestiones, entre las que citó:

- *“Estudio de la extensión de la Ley Foral 5/2018, de Transparencia, al Parlamento de Navarra.*
- *Adaptar la redacción del Reglamento del Parlamento de Navarra al lenguaje inclusivo.*
- *Estudio para implementar medidas para evitar el transfuguismo en el Reglamento del Parlamento de Navarra.*
- *Estudio de la adecuación del RPN a la Ley Foral de Participación Democrática de Navarra. Introducir mecanismos de participación ciudadana”.*

2. A la vista de ambas iniciativas, la Comisión de Reglamento acordó el 2 de marzo de 2021 la constitución de una Ponencia para la adecuación

del Reglamento del Parlamento de Navarra, lo que fue objeto de publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra número 31, de 4 de marzo de 2021.

3. La Ponencia se constituyó el día 23 de marzo de 2021 y en dicha fecha aprobó sus normas de funcionamiento interno, publicadas en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra número 39, de 25 de marzo de 2021.

4.- Conforme al calendario de trabajo de la Ponencia, se requirió a los Servicios Jurídicos la emisión de un informe acerca de la regulación del transfuguismo en el Reglamento del Parlamento de Navarra, así como en las demás cámaras estatales y autonómicas.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. Incidencia de los partidos políticos en la libertad de mandato.- Con carácter previo a abordar el objeto del transfuguismo, conviene hacer una somera referencia a la diferencia doctrinal existente entre el mandato libre de los representantes públicos y el mandato imperativo, así como la incidencia que sobre aquel tiene el reconocimiento de los partidos políticos como instrumento de participación política.

Reconocido el derecho a la participación política de los ciudadanos a través de representantes en el artículo 23 de la Constitución de 1978, el artículo 67.2 de la misma prohíbe el mandato imperativo, por lo que se postula en favor de la libertad del mandato de los cargos electos en el ejercicio de sus funciones. La relación representativa que fundamenta el mandato imperativo responde a un modelo de base iusprivatista por el cual el representante recibe un mandato cerrado, de modo que se convierte en un mero apoderado de instrucciones tasadas y no interpretables.

Por el contrario, el mandato libre y en consecuencia la prohibición del mandato imperativo, va acompañada de la configuración de los votantes como cuerpo electoral cuya tarea es elegir a la Cámara, pero cuya voluntad

no puede predeterminar en modo alguno la libertad de decidir del representante, de manera que en el ejercicio de la función representativa no cabe la imposición de ninguna mediación ni de carácter territorial, ni de carácter partidario. De este modo, las funciones comprendidas en el núcleo de derechos y facultades de los cargos electos se atribuyen a su titular y en condiciones de igualdad, y no al partido político o al grupo parlamentario en el que se integre.

Sobre esta relación entre representantes y representados fundada en el mandato libre, nuestra Norma Suprema constitucionaliza los partidos políticos (artículo 6 CE) y los significa como una proyección del principio de pluralismo político (artículo 1.1 CE), alcanzando un rango de primer orden en la normativa electoral. Son los partidos quienes seleccionan y presentan a los candidatos, los representan ante la autoridad electoral, financian las campañas electorales, vigilan la limpieza del proceso y deciden el orden de las listas, aspecto trascendente cuando el sistema electoral es cerrado y bloqueado.

La relevancia constitucional de los partidos políticos y su supremacía respecto a los representantes elegidos en el seno de sus listas electorales llegó a colisionar con la prohibición del mandato imperativo, hasta el punto que requirió la intervención del Tribunal Constitucional para recordar el alcance de la proscripción recogida en el artículo 67.2 CE, poniendo de manifiesto que el artículo 23.2 CE garantizaba que *"la permanencia de los representantes depende de la voluntad de los electores que la expresan a través de elecciones periódicas, como es propio de un Estado democrático de derecho, y no de la voluntad del partido político. En definitiva, y sin perjuicio de las incompatibilidades que pueda regular la Ley, el cese en el cargo público representativo al que se accede en virtud del sufragio no puede depender de una voluntad ajena a la de los electores, y eventualmente a la del elegido"* (STC 5/1983, de 4 de febrero, F.J. 4, reiterada entre otras en las STC 20/1983; 28/1983; 29/1983 y 167/1991).

Esta aseveración se complementa con el hecho de que el derecho contenido en el artículo 23.2 CE *"garantiza, no sólo el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a*

los mismos se mantengan en ellos sin perturbaciones ilegítimas y los ejerciten de acuerdo con lo previsto en la Ley, que, como es evidente, no podrá regular el ejercicio de los cargos representativos en términos tales que se vacíe de contenido la función que han de desempeñar, o se la estorbe o dificulte mediante obstáculos artificiales, o se coloque a ciertos representantes en condiciones inferiores a otros” (STC 32/1985, de 6 de marzo, F.J. 3).

Pese a ello, la adscripción política conlleva efectos jurídicos en el estatuto de los representantes, lo que se materializa en los reglamentos parlamentarios como normas regidoras del funcionamiento de las cámaras. En este sentido, la *“adscripción no puede ser ignorada, ni por las normas infraconstitucionales que regulen la estructura interna del órgano en el que tales representantes se integran, ni por el órgano mismo, en las decisiones que adopte en ejercicio de la facultad de organización que es consecuencia de su autonomía”* (STC 32/1985, de 6 de marzo, F.J. 2).

En consecuencia, en los referidos reglamentos, la pertenencia a un grupo parlamentario y en su contraposición la falta de adscripción, puede conllevar diferencias en el estatuto personal de los diputados, siempre que dichas diferencias no incidan en los derechos integrantes del *ius in officium* de la función representativa.

SEGUNDO. El transfuguismo. Definición y tratamiento en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.- Salvo en el Reglamento del Parlamento de Andalucía¹, no existe una definición de transfuguismo en ninguno de los reglamentos parlamentarios autonómicos ni en los reglamentos de las Cortes. Sin embargo, la omisión de este término en dichas normas no supone eludir una realidad que en un plano jurídico, se viene asociando a la denominación como no adscritos, de los representantes electos que en el ámbito de un órgano deliberante (estatal, autonómico, provincial o local), abandonan o son expulsados de su grupo

¹ Definición incorporada en la nueva Disposición adicional 5ª aprobada en el Acuerdo del Pleno del Parlamento de Andalucía de 28 de abril de 2021 (publicado en el B. O. Junta de Andalucía de 7 de mayo de 2021 y en vigor, desde el 8 de mayo de 2021).

parlamentario o municipal, o bien no se incorporan a un grupo ya constituido.

A los meros efectos de identificar el transfuguismo, puede partirse de la conceptualización que del fenómeno realiza la Comisión de seguimiento del pacto contra el transfuguismo, en la III adenda al mismo acordada el 11 de noviembre de 2020²:

“PRIMERO. - A los efectos del presente Acuerdo, se entiende por tráfugas a los y las representantes locales, autonómicos y estatales que, traicionando al sujeto político (partidos políticos, coaliciones o agrupaciones de electores) que los y las presentó a las correspondientes elecciones, hayan abandonado el mismo, hayan sido expulsados o se aparten del criterio fijado por sus órganos competentes.

Se considerará tráfuga asimismo la persona electa por una candidatura promovida por una coalición, si abandona, se separa de la disciplina o es expulsada del partido político coaligado que propuso su incorporación en la candidatura, aunque recale en otro partido o espacio de la coalición, sin el consentimiento o tolerancia del partido que originariamente lo propuso.

Cuando surgiesen dudas sobre qué personas han incurrido en transfuguismo, será el sujeto político que los ha presentado y/o el partido que los y las propuso para el supuesto del párrafo anterior quien aclarará por escrito quienes han abandonado la formación, han sido expulsados o se han apartado de su disciplina, a efectos de su calificación como tráfugas.

Las medidas previstas en este Acuerdo con respecto a los tráfugas serán igualmente de aplicación a aquellos miembros de las entidades locales que se beneficien de su conducta”.

La reciente reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía que incluyó el concepto de transfuguismo reproduce el tenor de los dos

² El 7 de julio de 1998 se suscribió el Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales, más conocido como Pacto Antitráfuguismo. A la III adenda al Pacto Antitráfuguismo, denominada “Pacto por la Estabilidad Institucional y lucha contra el transfuguismo político” se han adherido las siguientes formaciones políticas: PSOE, Partido Popular, Izquierda Unida, Esquerra Republicana de Catalunya, PNV, BNG, Partido Aragonés, Unión del Pueblo Navarro, Podemos, Ciudadanos, PSC, Foro Asturias, Partido Regionalista de Cantabria, Galicia en Común, Catalunya en Comú y Agrupación Socialista de la Gomera.

primeros apartados del acuerdo transcrito, materializando el compromiso alcanzado en el seno de la Comisión referida.

Una vez delimitada la significación del concepto, la mayor parte de los reglamentos parlamentarios han tratado de minimizar los efectos que el transfuguismo político ocasiona sobre la actividad parlamentaria, lo que se materializa en la restricción de algunos de los derechos que corresponden a los representantes políticos en tanto se integran un grupo parlamentario. De este modo, la falta de adscripción a un grupo lleva aparejada la pérdida de algunos derechos como la imposibilidad de acceder a cargos de la cámara o asimismo, algunas consecuencias de índole económica. No obstante, dichas medidas han generado controversias resueltas por una doctrina constitucional en la que el Alto Tribunal ha venido admitiendo de un modo reiterado que poner freno al transfuguismo político es una finalidad constitucionalmente legítima y puede justificar que el legislador imponga ciertas limitaciones en el estatus del representante político que se coloca en tal situación.

Lo único que resultaría inconstitucional, según esa misma doctrina constitucional (por todas, STC 151/2017, de 21 de diciembre), es que algunas de estas medidas legales limitativas entrasen en conflicto con la naturaleza constitucional del cargo representativo, lo que implica, entre otros rasgos, el no sometimiento del mandato a ningún vínculo jurídico externo (proscripción constitucional del mandato imperativo) y la igualdad en el ejercicio del núcleo de la función representativa (proyección del derecho de acceso a las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad).

La citada STC 151/2017, de 21 de diciembre, se ha pronunciado sobre el fenómeno del transfuguismo (F.J. 5) y sobre las condiciones para la adecuación al artículo 23.2 CE de las restricciones o limitaciones del *ius in officium* impuestas legalmente con el fin de desincentivar esta práctica (FJ 6 y 7). La doctrina dimanante de aquella Sentencia se contiene en los Fundamentos 6 y 7, pudiendo sistematizarse como hace la reciente STC 159/2019, de 12 de diciembre, F.J. 7:

“a) Las restricciones o limitaciones a los representantes no adscritos responden “en principio... a un fin legítimo” (STC 9/2012, de 18 de enero, FJ 4), ya que la adscripción política de los representantes posee relevancia jurídica, de modo que “el fin de intervenir frente al transfuguismo con una regulación jurídica es en principio constitucionalmente legítimo” [FJ 6 a)]. Se razona que “la inclusión del pluralismo político como un valor jurídico fundamental y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo, cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos, dotan de relevancia jurídica (y no sólo política) a la adscripción política de los representantes”.

b) Tales limitaciones o restricciones no pueden operar, en contra de la garantía de igualdad, sobre los derechos integrantes del ius in officium, núcleo de la función representativa.

c) La garantía de igualdad antes referida ha de armonizarse con la libertad de mandato. En este punto, se recuerda que el mandato libre supone “la exclusión de todo sometimiento jurídico del representante, en cuanto tal, a voluntades políticas ajenas y proscribire por ello, en particular, que sobre él se hicieran pesar tanto instrucciones vinculantes en Derecho que pretendieran disciplinar su proceder, como asimismo cualquier tipo de sujeción, jurídicamente impuesta, a la confianza de sus electores (expresada del modo que se pretendiera) o de las organizaciones o grupos políticos en que se integre o en cuyas listas hubiera concurrido a las elecciones” (STC 123/2017, de 2 de noviembre, F.J. 3).

d) El juicio de igualdad exige examinar la proporcionalidad de la diferencia de trato, considerando: (i) si la medida es idónea o adecuada para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido por ella, antes enunciado (juicio de idoneidad); ii) si la medida idónea o adecuada es, además, necesaria, en el sentido de que no exista otra medida menos lesiva para la consecución de tal fin con igual eficacia (juicio de necesidad); y, iii) si la medida idónea y menos lesiva resulta ponderada o equilibrada, por derivarse de su aplicación más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto (juicio de

proporcionalidad en sentido estricto) (FJ 7, con cita de la STC 89/2017, de 4 de julio, FJ 9)".

En suma, el Tribunal Constitucional tiene en cuenta la especial relevancia de la autonomía parlamentaria y como consecuencia de ello, reconoce la amplia libertad de configuración de las normas que rigen su organización y funcionamiento, siempre que se respete el núcleo esencial del derecho de representación política de los parlamentarios, de modo que *"nuestra jurisdicción sólo puede extenderse de manera excepcional y de conformidad con el principio de mínima intervención para la estricta garantía de los derechos fundamentales de los parlamentarios"* (STC 141/2007, de 18 de junio, F.J. 4). Por lo tanto, el régimen jurídico de los no adscritos (tránsfugas) resulta plenamente constitucional cuando la diferencia de trato respecto a los representantes adscritos a un grupo sólo conlleve diferencias de trato que se justifiquen de un modo proporcionado en algún fin constitucionalmente legítimo o que se relacionen con aspectos no nucleares de la función representativa.

Resulta ahora preciso determinar, conforme a la jurisprudencia constitucional, qué derechos atribuidos al representante político se integran en el núcleo de su función representativa, no pudiendo pretenderse una modificación del RPN orientada a su supresión. En este sentido, el núcleo esencial de la función representativa se corresponde con aquellas funciones que solo pueden ejercer los titulares del cargo público por ser la expresión del carácter representativo de la institución parlamentaria. A este respecto, resulta doctrina consolidada por el Alto Tribunal (por todas, STC 38/1999, de 22 de marzo, F.J. 2), que *"sólo poseen relevancia constitucional los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son, por ejemplo, el ejercicio de la función legislativa o el control de la acción del Gobierno"*.

Corolario de lo anterior, la posibilidad de intervenir en los debates parlamentarios está directamente relacionada con el núcleo de la función representativa, como instrumento de deliberación, expresión de las propias posturas y control del Gobierno (STC 141/2007, de 17 de junio, F.J. 4),

como lo está igualmente, por las mismas razones, la facultad de promover iniciativas parlamentarias de impulso político y control del Gobierno (STC 159/2019, de 12 de diciembre, F.J. 9). Dentro de la acción de control del Gobierno, la STC 169/2009, de 9 de julio, F.J. 3 reconoce el derecho a obtener la información necesaria para poder ejercer las labores de control y votación (referido en dicha sentencia al ámbito del gobierno local, pero extrapolable *mutas mutandi* al ámbito parlamentario).

Por último, se reconoce también el derecho a participar en las comisiones informativas, con la cautela de que *“la composición no proporcional de las comisiones informativas resulta constitucionalmente inaceptable porque éstas son órganos sólo en sentido impropio y en realidad, meras divisiones internas del Pleno”*, de manera que en *“cuanto partes del Pleno deben reproducir, en cuanto sea posible, la estructura política de éste”* (STC 32/1985, de 6 de marzo, F.J. 2). En consecuencia, el TC declara *“la legitimidad constitucional de las cláusulas reglamentarias que supeditan la participación de los grupos en las comisiones parlamentarias a lo que resulte del reparto de los puestos disponibles en ellas de manera proporcional a la importancia numérica de cada grupo (SSTC 214/1990, de 20 de diciembre, FJ 6; 93/1998, de 4 de mayo, FJ 3) concluyendo que las Cámaras pueden regular la manera en que dicha participación se produce, especialmente modulando su duración en razón del número de parlamentarios que integran cada grupo”* (STC 141/2007, de 18 de junio, F.J. 4).

Por el contrario, los derechos de contenido económico no forman parte del núcleo esencial del derecho de participación. En este sentido, *“en la STC 169/2009, de 9 de julio, hemos afirmado, en relación con los diputados provinciales no adscritos a ningún grupo político, que ‘la pérdida de la posibilidad de desarrollar su actividad en régimen de dedicación exclusiva, así como los beneficios económicos y la infraestructura asociada al grupo, son limitaciones que, con carácter general, no pueden considerarse lesivas de los derechos que consagra el art. 23 CE’ (FJ 4), y, en la STC 246/2012, de 20 de diciembre, hemos recordado, en relación con los miembros de una corporación local, que ‘la pérdida de los beneficios económicos’ como consecuencia de la no adscripción a un grupo político,*

no puede considerarse lesiva de los derechos que consagra el art. 23 CE (FJ 7)” (STC 159/2019, de 12 de diciembre, F.J. 6).

De igual modo, el TC ha afirmado que el nombramiento para cargos relacionados con el gobierno y la administración municipal en nada afecta a la relación jurídica representativa del concejal, con independencia de que se encuentre integrado en un grupo político o tenga la condición de no adscrito, en cuanto que se trata de ámbitos ajenos al ejercicio de la función representativa atribuida al concejal (SSTC 9/2012 y 30/2012, de 1 de marzo). Por tanto, la posibilidad de ostentar cargos en la organización municipal no se integra en el núcleo protegido por el art. 23.2 CE, lo que resulta también extrapolable al ámbito parlamentario (previsión que han recogido la mayor parte de los reglamentos parlamentarios autonómicos, entre otros el navarro, tanto con carácter general en el artículo 31.3 RPN, como los artículos 39.3 d) y 49 RPN, para la Mesa de la Cámara y la de las comisiones, respectivamente).

TERCERO. Regulación del transfuguismo en el RPN- Como hemos anticipado con anterioridad y en consonancia con los demás reglamentos parlamentarios (con la excepción del caso andaluz) el RPN no recoge expresamente una concepción de transfuguismo, definiendo y regulando por el contrario, las peculiaridades de la condición de los parlamentarios no adscritos en el artículo 31 que se transcribe a continuación:

“1. Tendrán la consideración de Parlamentarios no adscritos:

a) Los Parlamentarios Forales que, conforme a lo establecido en los artículos precedentes, no se integren en el Grupo Parlamentario correspondiente a la formación política, agrupación o coalición electoral en cuya candidatura hubieran concurrido a las elecciones.

b) Los Parlamentarios Forales que abandonen o queden excluidos del Grupo Parlamentario al que pertenezcan, circunstancias ambas que deberán ser comunicadas a la Mesa del Parlamento para su conocimiento y efectos.

2. Los Parlamentarios no adscritos mantendrán dicha condición durante toda la legislatura, salvo en el supuesto de reincorporación al Grupo

Parlamentario correspondiente a la formación política en cuya candidatura hubieran concurrido a las elecciones, previo consentimiento expreso de su Portavoz.

3. El acceso a la condición de Parlamentario no adscrito comportará la pérdida de los cargos y puestos que se desempeñen en los órganos parlamentarios a propuesta del Grupo Parlamentario de origen.

4. Los Parlamentarios no adscritos tendrán los derechos reconocidos reglamentariamente a los Parlamentarios Forales individualmente considerados. Corresponderá a la Mesa, previa audiencia de la Junta de Portavoces, resolver cualesquiera cuestiones relacionadas con su ejercicio.

5. Cada Parlamentario no adscrito tendrá derecho a formar parte de una Comisión. Dicha Comisión será determinada por la Mesa del Parlamento, previo acuerdo de la Junta de Portavoces.

6. La Mesa de la Cámara asignará a los Parlamentarios no adscritos los medios materiales que considere adecuados para el ejercicio de sus funciones, correspondiéndoles únicamente las percepciones económicas previstas en el artículo 15”.

De este precepto se desprenden los siguientes elementos configuradores:

- En primer lugar, los parlamentarios no adscritos resultan una excepción a la forma de organización de la Cámara legislativa, donde los representantes electos constituyen grupos vinculados a la lista electoral con la que se han presentado a los comicios, señalando el artículo 29.3 RPN que ninguna formación política, agrupación o coalición electoral podrá constituir más de un grupo parlamentario. De esta forma, el Parlamento se conforma como una reproducción fehaciente de la representatividad otorgada por las urnas a las diferentes candidaturas concurrentes al proceso electoral.
- El RPN atribuye la condición de no adscritos a los parlamentarios que al inicio de la legislatura no se integren en el grupo parlamentario correspondiente a la candidatura con la que concurrieron a las elecciones, o bien a quienes durante el curso

parlamentario lo abandonen o resulten excluidos. Este precepto debe ser completado con el artículo 32.2 RPN, para los supuestos en que el parlamentario obtuviera dicha condición una vez iniciada la legislatura y rehusara la incorporación al grupo conformado por su candidatura.

- Los parlamentarios sólo pueden formar parte del grupo parlamentario correspondiente a la candidatura con la que concurrieron (salvo que por razones de representatividad, deban integrarse en el grupo mixto), o por el contrario, permanecer como parlamentarios no adscritos. En el RPN no se contempla la posibilidad de constituir o integrar un grupo diferente, por lo que la única opción para el no adscrito es volver o incorporarse con carácter inicial al grupo de su lista electoral (en ambos casos, con el consentimiento expreso del portavoz de aquel).
- Los parlamentarios no adscritos tienen los mismos derechos individuales que los parlamentarios adscritos, por lo que unos y otros ostentan los derechos reconocidos en los artículos 13 a 17 del RPN en régimen de estricta igualdad. En consecuencia, mantienen idénticas potestades de iniciativa legislativa, enmienda, de control del Ejecutivo y de impulso político. Asimismo, tienen la posibilidad de elegir su régimen retributivo conforme al RPN, el derecho a que la Cámara sufrague su cotización social y a la puesta a su disposición de los medios materiales que la Mesa considere oportunos. Por el contrario, los no adscritos carecen de los derechos derivados de su pertenencia a un grupo, lo que se materializa singularmente en los medios económicos que se conceden a aquel, como se desprende del artículo 31.6 RPN.
- El derecho de los parlamentarios no adscritos a formar parte de una comisión ordinaria del artículo 31.5 RPN supone una concreción del derecho atribuido con carácter general en el artículo 13.2 RPN y presenta la peculiaridad de residenciar en la Mesa, previo acuerdo de la Junta de Portavoces, la potestad de decidir en cuál de las comisiones se va a integrar al no adscrito.

- La preeminencia del grupo sobre el parlamentario como forma de organización de la Cámara conlleva el cese en los cargos y puestos en los órganos parlamentarios del representante que pase a la condición de no adscrito, como advierte el artículo 31.3 RPN y puntualizan los artículos 39.3 d) y 49 RPN, para la Mesa del Parlamento y la de las comisiones, respectivamente.

CUARTO. El transfuguismo en el derecho parlamentario estatal y autonómico.- Pese al acuerdo adoptado por la Comisión de seguimiento del pacto contra el transfuguismo el 11 de noviembre de 2020, los reglamentos parlamentarios aún no incluyen la totalidad de las previsiones tendentes a mermar los efectos que en la representación originaria de las cámaras causan los casos de transfuguismo, sin perjuicio de los acuerdos o resoluciones orientadas a tal fin, que fueran adoptadas por los órganos rectores de los legislativos.

Del examen comparado de dichos textos, los reglamentos pueden agruparse entre los que no regulan un régimen específico de parlamentarios no adscritos, otorgando el mismo tratamiento a los diputados que forman parte de un grupo y los que lo abandonan o son expulsados de aquel, pasando al grupo mixto; los reglamentos que regulan las peculiaridades de los parlamentarios no integrados en un grupo y finalmente, el caso andaluz, donde aparece por primera vez el término tránsfuga, que queda asociado al de parlamentario no adscrito, y se recogen las medidas acordadas por la Comisión de seguimiento del pacto contra el transfuguismo. Se adjunta un cuadro que relaciona los diferentes reglamentos que se analizan a continuación:

Regulación de los parlamentarios no adscritos en el derecho comparado			
	Sin regulación	Regulados	Regulados conforme al Acuerdo de la Comisión-2020
Congreso de los Diputados			
Senado			
Legislación Local			
Andalucía			

Aragón			
Asturias			
Baleares			
Canarias			
Cantabria			
Castilla y León			
Castilla-La Mancha			
Cataluña			
Valencia			
Extremadura			
Galicia			
La Rioja			
Madrid			
Murcia			
Navarra			
País Vasco			

Cuadro 1.

- a) **Reglamentos donde no se regulan los parlamentarios no adscritos:** En estos textos, la adquisición de la condición de diputado conlleva la consecuencia de la adscripción a un grupo, pudiendo decidir el representante entre incorporarse a uno de los ya constituidos, o automáticamente y si no ejerciera tal opción, al grupo mixto. No existen los diputados no adscritos, por lo que en los casos de abandono o expulsión del grupo, el diputado se integra en el grupo mixto. Es el caso de los reglamentos del Congreso de los Diputados (artículo 26), Senado (artículo 30), Asturias (artículo 32), Galicia (artículos 24 y 25), Murcia (artículos 24 y 29) y País Vasco (artículo 26).

Los reglamentos son muy someros acerca de enumerar las consecuencias derivadas de la pérdida de pertenencia al grupo de origen, limitándose a recoger los aspectos procesales de comunicación a la Mesa y a la incidencia que el abandono puede ocasionar en la supervivencia del grupo. Asimismo, corolario de la falta de adscripción a un grupo es la pérdida del puesto que el cesante ocupaba en las comisiones parlamentarias o en su caso, en la Junta de Portavoces. En este sentido, en Asturias, *“el cambio de Grupo Parlamentario conlleva la pérdida del puesto que el Diputado ocupaba en las Comisiones y en la Diputación*

Permanente para las que fue designado por el Grupo anterior” (artículo 32.2), si bien no se hace referencia a la Mesa ni a la Junta de Portavoces, aunque resultaría coherente extender dicha consecuencia al menos a este último órgano. En Murcia, quien “deje de pertenecer a un grupo parlamentario perderá la condición de miembro en aquellas comisiones a las que perteneciera a propuesta de dicho grupo, así como todos los cargos que tuviera en la Cámara” (artículo 29.3).

- b) **Reglamentos que regulan el estatuto de los parlamentarios no adscritos:** Estos textos identifican las situaciones mediante las que el diputado adquiere la condición de no adscrito y detallan las peculiaridades que esta calificación conlleva en sus derechos.

En sentido análogo al recogido en nuestro RPN, algunos de los reglamentos recogen los tres supuestos que determinan la no adscripción, la cual puede obedecer a una decisión voluntaria (bien por no incorporarse inicialmente a un grupo, o bien por abandono del mismo) o a causa de una expulsión de su grupo de origen³.

No obstante, la redacción de los reglamentos de Canarias (artículo 27.1 y 27.2), Castilla-La Mancha (artículo 28.1), Castilla y León (artículo 23.1), Cataluña (artículo 34.1), La Rioja (artículo 24.2) y Madrid (artículo 43.1) contemplan exclusivamente el abandono y a la expulsión⁴, como supuestos de hecho para acceder a la condición de no adscrito, mientras que la falta de incorporación inicial a un grupo (al inicio de la legislatura o durante la misma) dentro del plazo previsto reglamentariamente conlleva la adscripción obligatoria al grupo mixto⁵.

³ 43.5 y 49.1 Reglamento de Aragón, 27.1 Reglamento de Baleares, 26.1 Reglamento de Cantabria, 27.1 y 2 Reglamento de Valencia, 35.3 y 39.2 Reglamento de Extremadura.

⁴ El Reglamento de la Rioja se refiere a la separación del grupo parlamentario.

⁵ 26.1 y 28 Reglamento de Canarias, 25.4 Reglamento de Castilla-La Mancha, 21.1 y 22 Reglamento de Castilla y León, 27.1 Reglamento de Cataluña, 24.1 y 24.6 Reglamento de La Rioja y 40.1 y 42.1 Reglamento de Madrid.

Los reglamentos de Cataluña y Baleares prevén una excepción a la norma general que vincula la expulsión a la condición de no adscrito de los diputados, la cual tiene lugar cuando la expulsión alcanza a todos los parlamentarios de una formación política integrados en el seno de una coalición o federación⁶. Asimismo, en esta última Cámara, si todos los diputados integrantes de una misma formación electoral no han formado un grupo parlamentario o se han incorporado al mixto al inicio de la legislatura, devienen diputados no adscritos hasta el siguiente periodo de sesiones, momento en que tienen la oportunidad de constituir un grupo propio (si disponen de la representatividad mínima prevista en el Reglamento), o incorporarse al grupo mixto (artículo 27.2 c) del Reglamento de Baleares).

En los casos de expulsión, algunos textos requieren que dicho acuerdo se acredite ante la Mesa y sea adoptado por la mayoría absoluta de los integrantes del grupo (27.1 Reglamento de Baleares, 27.2 Reglamento de Canarias, 27.2 Reglamento de Valencia y 37.3 Reglamento de Extremadura).

La no adscripción no es de todas formas irreversible y la totalidad de los reglamentos permiten al diputado saliente, la posibilidad de retornar a su grupo de origen.

La consideración de un diputado como no adscrito, si bien no supone una merma de los derechos y facultades inherentes al *ius ad officium* del representante, conlleva peculiaridades que afectan a los cargos en los órganos parlamentarios para los que hubiera sido designado por su grupo de origen, a la forma de ejercer sus funciones de control e impulso político e incluso, a sus derechos retributivos.

En primer lugar, la aplicación al diputado de la condición de no adscrito supone en todos los reglamentos parlamentarios que regulan esta situación, el cese inmediato en los cargos de los

⁶ 27.2 a) y b) Reglamento de Baleares y 34.3 Reglamento de Cataluña.

órganos para los que hubiera sido elegido o nombrado⁷. Esto supone que el abandono o la expulsión de su grupo de adscripción lleva aparejado su cese en los órganos rectores (mesa de la cámara y mesas de las comisiones), así como su sustitución en aquellos órganos en que representara a su grupo (junta de portavoces, diputación permanente o vocal-miembro de una comisión). Por lo tanto, mientras en aquellos cargos deberá procederse a la celebración de una nueva votación para la cobertura de la vacante, los cargos vinculados a la pertenencia a un grupo serán cubiertos por la libre decisión del grupo que el no adscrito ha abandonado. La única diferencia a este régimen general la encontramos en el Reglamento de La Rioja, cuyo artículo 24.3 señala que “*si el Diputado ocupare un puesto electivo en los órganos de la Cámara, implicará una nueva votación para su ratificación o sustitución*”, por lo que no opera el automatismo del cese.

En cuanto al régimen de funcionamiento de los órganos de la Cámara y a la participación del diputado no adscrito en las funciones de control del ejecutivo y de impulso político, los reglamentos encomiendan a la mesa, previa audiencia de la junta de portavoces⁸, la labor de fijar las condiciones en que ha de llevarse a efecto dichas funciones, así como las comisiones donde se va a integrar el no adscrito con carácter obligatorio (dos comisiones en La Rioja⁹ y una en el resto de los parlamentos que regulan esta situación).

⁷ 49.3 Reglamento de Aragón, 39 c), 42.2 y 43.9 c) Reglamento de Baleares, 37.2 y 42.3 Reglamento de Canarias, 26.3 Reglamento de Cantabria, 39.7 y 48.2 Reglamento de Castilla-La Mancha, 23.3 a) y b) Reglamento de Castilla y León, 27.2 Reglamento de Cataluña, 27.4 Reglamento de Valencia, 39.2 Reglamento de Extremadura, 24.3 Reglamento de La Rioja y 43.3 Reglamento de Madrid.

⁸ 49.4 y 5 Reglamento de Aragón, 28.2 y 3 Reglamento de Baleares, 27.4 Reglamento de Canarias, 26.4 Reglamento de Cantabria, D.A. 2ª Reglamento de Castilla-La Mancha, 23.4 Reglamento de Castilla y León, 34.2 Reglamento de Cataluña, 27.6 Reglamento de Valencia, 39.6 Reglamento de Extremadura, 26.1 Reglamento de La Rioja y 43.4 Reglamento de Madrid.

⁹ El artículo 26.1 remite al artículo 13.2, que establece que cada Diputado habrá de pertenecer al menos a dos comisiones.

Por otro lado, los derechos retributivos de los parlamentarios no resultan mermados¹⁰ por el pase a la situación de no adscrito con la única excepción de Extremadura, cuyo artículo 39.5 dispone que “*no tendrán derecho a las percepciones derivadas de la dedicación exclusiva*”. No puede decirse lo mismo de los derechos económicos de los grupos parlamentarios, dado que los no adscritos no pueden acceder a este beneficio por no pertenecer a ningún grupo.

- c) **El transfuguismo en el Reglamento del Parlamento de Andalucía:** Como se ha advertido anteriormente, la reciente reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía ha tenido por objeto adaptar el texto institucional a los principios recogidos en el acuerdo adoptado por la Comisión de seguimiento del pacto contra el transfuguismo el 11 de noviembre de 2020. En este sentido, al margen de recoger una definición de transfuguismo en los términos del acuerdo precitado (Víd. Fundamento 2º del presente informe), los artículos reformados han concretado más si cabe, los aspectos procesales y las condiciones de ejercicio de los derechos de los parlamentarios no adscritos, así como los propios derechos de los grupos a los que pertenecían.

En primer lugar, debe señalarse que el reglamento no sólo considera no adscrito a quien no se integre en el grupo parlamentario de su candidatura (artículos 22.2 y 23), lo abandone o sea expulsado de su grupo (apartados a) y b) del artículo 24.2), sino también a quien se separe del criterio político fijado por los órganos competentes de la candidatura de la que trae causa el grupo parlamentario. En estos casos, los no adscritos son considerados tráfugas y el abandono, la expulsión o la separación de dicho criterio político deberá ser comunicado a la

¹⁰ 51.5 Reglamento de Aragón, 28.4 Reglamento de Baleares, 27.5 Reglamento de Canarias, 26.6 Reglamento de Cantabria, D.A. 2ª Reglamento de Castilla-La Mancha, 23.3 c) Reglamento de Castilla y León, 34.2 Reglamento de Cataluña, 29 Reglamento de Valencia, 39.5 Reglamento de Extremadura, 26.1 Reglamento de La Rioja y 43.2 Reglamento de Madrid.

Mesa por el *“representante legal del sujeto político que presentó la candidatura o al del partido político que propuso su inclusión, en los casos de coalición electoral”* (apartado c) del artículo 24.2).

Respecto a los cargos de los órganos para los que el nuevo diputado no adscrito hubiera sido elegido o nombrado con anterioridad, el artículo 24.6 dispone su cese inmediato, *“sin perjuicio de su posterior elección o designación conforme a los procedimientos establecidos”*, lo que supone en cierto modo una atenuación del acuerdo adoptado por la Comisión, cuyo apartado 2 c) señala que los no adscritos *“no podrán participar en la Junta de Portavoces ni en las mesas de las cámaras, que sólo puede ser constituida por portavoces y representantes de los grupos políticos”*. No obstante, pese al tenor del artículo 24.6, la elección no se llevaría a efecto sin un retorno al grupo parlamentario de origen.

En cuanto a las peculiaridades de la participación de los no adscritos en los órganos y en la actividad parlamentaria, el artículo 24.7 -primer párrafo- continúa residenciando en la Mesa (previa audiencia de la Junta de Portavoces) la competencia para resolver cuantas cuestiones pudieran plantearse. En particular, respecto a las comisiones, y en consonancia con el acuerdo de la Comisión, el artículo 24.7 -segundo párrafo- prevé que cuando el número de diputados no adscritos incidiera significativamente en la proporcionalidad inicial de la Cámara, se podrán *“establecer fórmulas que repongan la representación política emanada del proceso electoral, incluida la del voto ponderado, sin que se produzca en ningún caso la sobrerrepresentación de los Diputados no Adscritos”*. De esta forma, la composición de las comisiones ni puede perjudicar al grupo político que sufrió su disminución de efectivos por razón de transfuguismo, ni beneficiar a la persona no adscrita más de lo que suponía su situación anterior.

Por otro lado, en el orden económico, el Reglamento de Andalucía no llega a privar del régimen de dedicación exclusiva a los

diputados no adscritos (como así sucede en Extremadura), por lo que todos los diputados mantienen un régimen de estricta igualdad en este aspecto. No obstante, continúan sin poder acceder a las ayudas derivadas de la pertenencia a un grupo, puesto que no están adscritos a ninguno. La novedad introducida por la reforma en este aspecto se recoge en el artículo 26.2, que permite que los grupos parlamentarios afectados por el transfuguismo no resulten perjudicados en sus medios materiales y derechos económicos (así como tampoco en su participación en la actividad parlamentaria), por lo que sus *“derechos, facultades, funciones, posibilidades de actuación y medios (...) lo serán sobre la base del número de Diputados obtenidos por la candidatura electoral en la que concurrieron a las elecciones”*.

Finalmente, el artículo 24.8 contempla el supuesto de la usurpación total o parcial de la denominación de un grupo parlamentario, en cuyo caso su representante legal *“podrá comunicar a la Mesa del Parlamento la decisión de cambio de su denominación mientras que la usurpación se mantenga”*. Para este caso y para los supuestos de transfuguismo, el artículo 21.2 introduce un nuevo elemento que conecta al grupo parlamentario con el partido político o coalición del que trae causa: el representante legal del sujeto político que presentó la candidatura. Este individuo, cuya condición parlamentaria no resulta necesaria, resulta legitimado para mantener una relación jurídica de primer orden con la Mesa de la Cámara, puesto que debe comunicar su conformidad con la formación del grupo parlamentario (artículo 21.2), la existencia de algún supuesto de transfuguismo (artículo 24.2 c)) y el cambio de denominación del grupo en caso de usurpación de la identidad de aquel (artículo 24.7 *in fine*).

Por el contrario, la reforma no ha incorporado la previsión contenida en el artículo 73.3 *in fine* de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que comprende aquellas situaciones en las que la mayoría de los concejales fueran expulsados o abandonaran voluntariamente el grupo municipal, en

cuyo caso, los concejales fieles a su candidatura permanecen como legítimos miembros del grupo. En el caso de que ninguno permaneciera en el grupo o fuera necesario confirmar los hechos, el secretario municipal puede dirigirse al representante legal de la formación política que presentó la candidatura, al efecto de su acreditación¹¹.

En suma, lo que el Reglamento del Parlamento de Andalucía ha pretendido con la reforma de 2021 es acercar la regulación normativa de la Cámara al acuerdo de la Comisión de seguimiento del pacto contra el transfuguismo, precisando en lo posible el régimen jurídico tanto de los diputados no adscritos, como de los grupos parlamentarios que han abandonado, tratando de no incrementar los derechos de aquellos, ni de minorar los de estos. En particular y lo que diferencia este reglamento de los que ya venían regulando la figura de los no adscritos en relación con el transfuguismo, es la inserción del concepto de tráfuga, la inclusión de la separación del criterio político de la candidatura electoral como motivo que posibilita la expulsión del grupo parlamentario, y la nula incidencia que la separación de un no adscrito tiene en los derechos económicos y de participación política del grupo parlamentario, por cuanto todos ellos están vinculados a la representación obtenida por la lista electoral en los comicios.

¹¹ “Cuando la mayoría de los concejales de un grupo político municipal abandonen la formación política que presentó la candidatura por la que concurrieron a las elecciones o sean expulsados de la misma, serán los concejales que permanezcan en la citada formación política los legítimos integrantes de dicho grupo político a todos los efectos. En cualquier caso, el secretario de la corporación podrá dirigirse al representante legal de la formación política que presentó la correspondiente candidatura a efectos de que notifique la acreditación de las circunstancias señaladas”. (Artículo 73.3 in fine de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local).

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Tribunal Constitucional viene admitiendo que poner freno al transfuguismo político es una finalidad constitucionalmente legítima y puede justificar que el legislador imponga ciertas limitaciones en el estatus del representante político, siempre que dichas restricciones no afecten al *ius in officium* del diputado y superen un juicio de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

SEGUNDA.- El artículo 31 del Reglamento del Parlamento de Navarra define los supuestos que determinan el pase de los parlamentarios forales a la situación de no adscritos y precisa su estatuto jurídico en lo referente a los derechos que les corresponden tras separarse de su grupo de origen. Dicha regulación se acomoda a las previsiones recogidas en la mayor parte de los reglamentos parlamentarios (Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Valencia, Extremadura, La Rioja y Madrid) y se materializa en el mantenimiento de los mismos derechos individuales que los parlamentarios adscritos a un grupo. Por consiguiente, conservan idénticas potestades de iniciativa legislativa, control del ejecutivo, impulso político, elección de su régimen retributivo, cotización social y adscripción de medios materiales.

Por el contrario, carecen de los derechos derivados de su pertenencia a un grupo (fundamentalmente económicos), su participación política en los órganos parlamentarios resulta modulada conforme al criterio de la Mesa y la separación del grupo conlleva el cese inmediato en los cargos para los que hubiera sido elegido o nombrado.

TERCERA.- El Acuerdo de la Comisión de seguimiento del pacto contra el transfuguismo de 11 de noviembre de 2020 pretende la revisión - entre otras normas- de los reglamentos parlamentarios con la finalidad de que la representatividad expresada por la ciudadanía en las urnas, no resulte afectada por la separación de un representante, de su grupo parlamentario de adscripción.

Los principios del Acuerdo referido han sido recogidos en la última reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía, que en relación a nuestra norma reglamentaria, presenta una regulación más exhaustiva en los siguientes aspectos:

- Introducción de una definición del concepto de tráfuga.
- Inclusión de la separación del criterio político de la candidatura electoral, como motivo que posibilita la expulsión del grupo parlamentario.
- Nula incidencia que la separación de un parlamentario no adscrito tiene en los derechos económicos y de participación política del grupo, por cuanto todos ellos quedan vinculados a la representación obtenida por la lista electoral antes del inicio de la legislatura.
- Introducción del representante legal de la candidatura que da lugar al grupo parlamentario, sujeto de condición no necesariamente parlamentaria, que resulta legitimado para mantener una relación jurídica de primer orden con la Mesa de la Cámara, puesto que debe comunicar su conformidad con la formación del grupo parlamentario (artículo 21.2), la existencia de algún supuesto de transfuguismo (artículo 24.2 c)) y el cambio de denominación del grupo en caso de usurpación de la identidad de aquel (artículo 24.7 *in fine*).

Asimismo, debe mencionarse al efecto de su inclusión en una eventual reforma, la previsión contenida en el artículo 73.3 *in fine* de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que resulta aplicable a aquellas situaciones en las que la mayoría de los concejales fueran expulsados o abandonaran voluntariamente el grupo municipal, en cuyo caso, los concejales fieles a su candidatura permanecen como legítimos miembros del grupo.

Este es nuestro informe que, como siempre, sometemos a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

Pamplona, a 26 de agosto de 2021
LOS SERVICIOS JURÍDICOS DE LA CÁMARA