

El caso inédito del Diputado no Adscrito en el Parlamento Andaluz

Victor J. Vázquez Alonso

El 15 de diciembre de 2003 el Parlamento de Andalucía aprobada una reforma de su Reglamento en la que se integraba una nueva figura, hoy ya bastante común en el derecho parlamentario autonómico¹, y que es la del parlamentario “no adscrito”. En la breve exposición de motivos que encabezaba el texto quedaban bien reflejadas cuáles fueron las concretas preocupaciones que motivaron la incorporación de esta figura hasta entonces inédita. Se hacía mención así a “la inexcusable necesidad de garantizar en la práctica el carácter representativo del Parlamento andaluz y la proyección de los elementos esenciales de nuestro sistema electoral en el ámbito parlamentario autonómico”, y a la necesidad, también, de salvaguardar “una estrecha correspondencia entre las listas electorales y los Grupos parlamentarios”. Por último, se esgrimía el interés de “evitar la distorsión que en dicha correspondencia entre tales listas y Grupos sin duda produce no sólo la formación de otros nuevos, sino incluso la composición del Grupo Mixto por Diputados que concurrieron a las elecciones dentro de candidaturas integradas en un Grupo Parlamentario regularmente constituido”.

Como consecuencia de esta reforma, la figura del diputado no adscrito se regula en el Reglamento de la Cámara andaluza de la forma siguiente. El artículo 22.2., dispone que, constituida la Cámara “los Diputados que no quedaran integrados en un Grupo parlamentario adquirirán la condición de Diputados No Adscritos, excepto si pertenecen a una candidatura que no pueda constituir Grupo propio, en cuyo caso quedarán incorporados al Grupo Mixto”. Por su parte, el artículo 24 determina que en el caso de que un diputado cause baja del grupo parlamentario en cuya lista electoral ha concurrido, éste necesariamente adquiriera la condición de Diputados no

¹ Hasta la fecha, contemplan esta figura, en términos muy similares a como lo hace el Reglamento del Parlamento andaluz, los reglamentos de los parlamentos de Cataluña, las Islas Baleares, Castilla y León, La Rioja, Extremadura, Navarra, Comunidad Valenciana, Madrid, Castilla-La Mancha, Cantabria y Canarias. Para una temprana defensa de esta figura, como instrumento de racionalización de la vida parlamentaria ante supuestos de transfuguismo, puede verse, LARIOS PATERNA, M. J., “Régimen jurídico del cambio del grupo parlamentario en las cámaras legislativas del estado español”, *CORTS Anuario de Derecho Parlamentario*, en especial, pp. 113-117.

adscrito, si bien, el propio reglamento prevé que este pueda reincorporarse a su grupo “natural”, cuando exista consentimiento por parte del portavoz de este.

A la hora de establecer cuál es el estatuto jurídico de éstos diputados, el Reglamento andaluz reduce sus derechos a aquellos que son reconocidos a los diputados individualmente considerados (art.24.5), siendo la Mesa del Parlamento, oída la Junta de Portavoces, la que, en último término, tendrá que determinar el procedimiento para la intervención en el Pleno y las Comisiones de los Diputados No Adscritos, y cualquier otra cuestión que se presente acerca de las posibilidades de actuación de estos diputados. En cualquier caso, el reglamento salva el derecho, previsto en el artículo 6.2, que asiste a todo parlamentario, a formar parte de por lo menos una Comisión legislativa.

Desde su aprobación, la figura del Diputado no Adscrito había permanecido inédita en la realidad parlamentaria andaluza, una circunstancia que ha cambiado desde que la diputada de Ciudadanos por Málaga, María del Carmen Priet, decidiese abandonar su grupo parlamentario, el pasado mes de marzo.

Pese a que, como se ha dicho, es ya casi derecho común en el parlamentarismo autonómico el prever que aquellos diputados que renuncian a integrar el grupo parlamentario de la candidatura en la que concurren, o que son expulsados de él, no pasen a formar parte del grupo mixto y adquieran la condición de no adscritos, lo cierto es que, a diferencia de la del concejal no adscrito, esta figura no ha sido objeto de un especial interés por parte de la doctrina más atenta al derecho parlamentario español, una circunstancia que no deja de ser sorprendente si tomamos en consideración el hecho de que la misma, en buena medida, sintetiza las tensiones inherentes a nuestro modelo de parlamentarismo.

En este sentido, la traslación de la lógica del sistema de partidos al estatuto de los parlamentarios no sólo se traduce en lo que podríamos llamar una relativización del alcance de la prohibición del mandato imperativo, sino también en el hecho de que el grupo parlamentario se haya convertido en nuestra experiencia constitucional en un elemento determinante para el estatuto del representante², ya que sólo a través de éstos la participación política de los diputados adquiere su sentido pleno³. El hecho de que el partido político sea quien, en último término, fije la oferta electoral, hace que se imponga la idea de que es en el propio partido, más que en los candidatos que integran sus listas, en quien los electores depositan su confianza. Bajo esta lógica, el

² MORALES ARROYO, J. M. Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1990, 378 p.

³ Véase, en este sentido, ASTARLOA, I., “A propósito del Parlamento grupocrático”, en *Parlamento y consolidación democrática*, CANO, J. PORRAS, A. (coords.), Madrid, 1986, y, con carácter general, la monografía de SAIZ ARNÁIZ, A., *Los grupos parlamentarios*, Madrid, 1989, en especial, pp. 212 y ss.

transfuguismo de los representantes democráticos ha sido visto, por lo común, no ya como una mera traición al partido político sino como un acto de desprecio hacia un electorado que entregó su confianza a las siglas por las que este concurría, siempre con la legítima expectativa de que éste se iba a comportar con lealtad a las mismas en su trabajo parlamentario. Pese a que no han faltado oportunas voces doctrinales que han llamado la atención sobre la posibilidad de existencia del “tránsfuga bueno”⁴, subrayando la necesidad de superar ciertos lugares comunes sobre esta cuestión, lo cierto es que la lucha contra el transfuguismo ha constituido una obsesión compartida en todos los niveles de gobierno y, por supuesto, también en el propio debate académico⁵.

Como ha señalado algún autor, la creación de la figura del diputado no adscrito, tanto a nivel municipal como autonómico, no puede entenderse, en este sentido, sino como una suerte de sanción al representante desleal⁶, quien, al verse privado de la opción de recalar en cualquier otro grupo parlamentario, incluido el propio grupo mixto, va a ver de manera significativa, disminuido de atribuciones su propio estatuto como representante, dado que buena parte de sus facultades de participación dependen de la propia pertenencia al grupo parlamentario. Se hace evidente aquí la propia funcionalidad del grupo mixto, más allá de como instrumento de racionalización y organización de la vida parlamentaria, como verdadera herramienta para la garantía de los derechos que integran la función representativa de aquellos diputados que no pudieron formar o acceder a un grupo de ideología afín. En este sentido, cerrar la posibilidad de integrarse en el grupo mixto constituye, por lo tanto, un verdadero castigo a los diputados discolos sobre los cuales se presume una suerte de corrupción; no una corrupción, claro está, en el sentido, digamos penal, de este término, pero sí en un sentido democrático. La traición al grupo corrompe la relación entre representantes y representados y es, por lo tanto, legítimo que dicha corrupción conlleve pérdidas para quien la realiza.

⁴ Vid. TORRES MURO, I., “El transfuguismo político. Un elogio (moderado) del tránsfuga, Revista de Estudios Jurídicos”, Revista de Estudios Jurídicos, n° 16, 2016, quien define al “buen tránsfuga” como El buen tránsfuga es aquél que se aparta de la disciplina de partido para no traicionar a sus representados. Es claro que, en este supuesto, la conciencia normal se rebela contra las sanciones que otras veces se propugnan, porque el discolo aparece como alguien que ha tomado una decisión respetable, y los condenados son los jefes del partido, que no se atienen a sus compromisos, a ese “contrato” firmado con los electores el día en que estos los auparon a determinadas posiciones de poder”.

⁵ Valga como referencia, entre otros trabajos, la monografía coordinada por SANTALAYA MACHETTI, P., CORONA FERRERO, J.M., y DÍAZ CREGO, M., *Tranfuguismo político. Escenarios y respuestas*, Madrid, 2009.

⁶ GILBAJA CABRERO, E., “La figura del parlamentario no adscrito”, *CORTS Anuario de Derecho Parlamentario*, pp. 161-186.

Hasta aquí el relato puede parecer lógico, el problema, como bien han puesto de manifiesto algunos de los pocos autores que han abordado en profundidad esta cuestión, como Estela Gilbaja⁷ o Gonzalo Arruego, es que no toda limitación de atribuciones que recaiga sobre los diputados no adscritos puede considerarse siempre acorde con las exigencias constitucionales. En este sentido, más allá de que, como es obvio, el representante no puede ser excluido de esta condición por su viraje o desavenencia ideológica, tampoco sería constitucionalmente aceptable que se viese privado de aquellos elementos que puedan considerarse integrantes del contenido esencial del derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos que consagra el artículo 23.2 de la Constitución. Esto es, en buena medida, lo que se deduce de la jurisprudencia constitucional relativa a la figura del concejal no adscrito, donde, pese a la deferencia con respecto a las “sanciones” que en este nivel de gobierno ha introducido el legislador para aquellos representantes díscolos o traidores a la fuerza política en la que concurrieron, el Tribunal sí ha dejado claro que hay un ámbito de indemnidad del estatuto del parlamentario en todo caso amparado por el artículo 23 de la Constitución. Un ámbito de indemnidad que, como bien señala Estela Gilbaja, hay que interpretar que es más amplio cuando se trata de representantes en las cámaras legislativas. Adquirir la condición de diputado no adscrito no puede significar, en este sentido, una desnaturalización de la propia función parlamentaria⁸.

⁷ GILBAJA CABRERO, E., “La figura del parlamentario no adscrito”, *CORTS Anuario de Derecho Parlamentario*, pp. 161-186.

⁸ Como bien señala la propia Estela Gilbaja, la doctrina constitucional relativa a la figura del “concejal no adscrito”, queda bien sintetizada en el fundamento jurídico de la sentencia 169/2009: “por una parte, la eventual situación de desventaja derivada de las limitaciones relativas a la participación en la Junta de portavoces, al régimen de dedicación exclusiva y a la pérdida de los beneficios económicos y la infraestructura asociados al grupo político no se proyectarían, según se ha razonado, sobre el ejercicio del derecho de participación política reconocido en el art. 23 ce. Por otra parte, el distinto trato que el art. 73.3 LBRL y, en su aplicación, el Acuerdo impugnado otorgan a los recurrentes está justificado en la diferente situación en la que se encuentran, al no haberse incorporado al grupo político constituido por la formación electoral por la que fueron elegidos: puede someterse a un régimen jurídico parcialmente diferente a los representantes que no se integran en el grupo político constituido por la formación en la que concurrieron a las elecciones respecto de aquellos que sí lo hacen, todo ello sin perjuicio de respetar las facultades de representación que son propias del cargo electo, pues, como se ha indicado, el diferente trato que se otorga en este caso a los diputados no adscritos no conlleva una limitación de las facultades que constituyen el núcleo de sus funciones representativas. En definitiva, las diferencias invocadas no la figura del parlamentario no adscrito 183 carecen de una justificación objetiva y razonable y son proporcionadas con los fines que se persiguen, por lo que tampoco por este motivo puede ser apreciada la lesión del principio de igualdad que aducen los demandantes de amparo”. La cuestión, en cualquier caso, es hasta qué punto es asimilable ese núcleo esencial de la función representativa, al que se hace alusión aquí, en relación a los representantes municipales, a los representantes en cámaras legislativas.

Es evidente, a este respecto, que la no integración en un grupo parlamentario va a traer consigo, necesariamente, importantes inconvenientes materiales o económicos. Unos inconvenientes que pronto se han puesto de manifiesto en el caso concreto de la diputada por Málaga, María del Carmen Prieto, a quien la mesa del Parlamento, en su decisión de 19 de abril de 2017, denegó su solicitud de ocupar un despacho, en una aplicación lógica de lo previsto por el artículo 25.1 del Reglamento, que expresamente se refiere a “los grupos parlamentarios” respecto a la asignación de espacios de trabajo. En cualquier caso, como es obvio, no son este tipo de desventajas las cuestionables desde un punto de vista constitucional⁹, sino aquellas que efectivamente puedan incidir sobre las posibilidades efectivas de participación de estos diputados en los trabajos de la Cámara.

Desde luego, por su carácter insólito, va a resultar especialmente interesante conocer a lo largo de la legislatura cómo interpreta la Mesa del Parlamento andaluz cuál es el ámbito al que queda reducido el ejercicio de la función parlamentaria, por parte de la diputada que, abandonado el grupo de Ciudadanos, ha adquirido la condición de Diputada No Adscrita. En cualquier caso, una de las principales cuestiones que plantea esta figura, desde el punto de vista de su constitucionalidad, ya se ha hecho evidente, y es la que tiene que ver con la ausencia de derecho al voto del Diputado No Adscrito en la comisión parlamentaria de la que forma parte. Desde luego, tomando en consideración el lugar central que ocupan en el procedimiento legislativo los trabajos de las comisiones, pueden considerarse razonables las dudas sobre si afecta al núcleo esencial de la función representativa el impedir la participación efectiva de ciertos diputados en sus procedimientos de decisión, aunque esta restricción pueda tener la finalidad legítima de no pervertir la relación de confianza entre los electores y sus representantes, cuando se rompe ese marco que circunscribe la afinidad ideológica que es el grupo parlamentario¹⁰. Del mismo modo, como también insiste Arruego¹¹, la habilitación expresa que hace el Reglamento para que, una vez escuchada a la Junta de Portavoces, sea la Mesa del Parlamento la que determine, en la práctica, el contenido de la función representativa de estos diputados no adscritos, no disipa las dudas de constitucionalidad que pueda plantear el hecho de que sea una fuente infralegal la que en último término concrete el marco jurídico en el que, en este caso excepcional, se desenvuelva el ejercicio del artículo 23 de la Constitución.

⁹ En este sentido, véase la Sentencia del Tribunal Constitucional, 9/2012 avalando la constitucionalidad de las restricciones económicas contempladas por la Ley de Bases del Régimen local al “concejal no adscrito”, al considerar que estas no afectan en puridad al artículo 23 de la Constitución.

¹⁰ Sobre las dudas de constitucionalidad por la desviación que puede producirse desde la perspectiva de la igualdad, en el ejercicio de cargos representativos, puede verse, en relación con los concejales, pero con argumentos extrapolables aquí, ALONSO MAS, M. J., “El discutible régimen jurídico de los concejales no adscritos”, *Revista de Administración Pública*, nº 168, Madrid, 2005, en especial, pp. 128-130.

¹¹ ARRUEGO, G., “Sobre la constitucionalidad del “diputado no adscrito”, op. cit., p. 123.

Tomando en consideración que la figura del Diputado No Adscrito es ya casi lo que podríamos denominar derecho común autonómico, es difícil de imaginar, en cualquier caso, una impugnación general a la misma, en el supuesto eventual de que el Tribunal Constitucional tuviera oportunidad de pronunciarse sobre ella en un procedimiento de amparo articulado a través del artículo 42 de la LOTC. La garantía de la estabilidad parlamentaria y de la representación resultante de la voluntad de los electores son, en definitiva, finalidades legítimas a las que el reglamento parlamentario puede servir con un importante margen de discrecionalidad. En cualquier caso, sí resulta deseable que, ante una eventual oportunidad de la que pueda disponer la justicia constitucional para pronunciarse sobre esta figura, se determine de manera más nítida cuál es el alcance de ese núcleo esencial de la función representativa que no puede ser objeto de intervención, más allá del legítimo interés que las Cámaras puedan esgrimir para evitar la corrupción de la voluntad política de los electores.