



REALA, número 17, abril de 2022  
Sección: ARTÍCULOS  
Recibido: 21-02-2022  
Aceptado: 14-03-2022  
Publicado: 07-04-2022  
DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.i17.11053>  
Páginas: 31-55

## Transfuguismo y coaliciones electorales<sup>1</sup>

### *Transfugism and electoral coalitions*

Luis Enrique Flores Domínguez  
Ayuntamiento de Sevilla (España)  
secretarioayto@sevilla.org

#### NOTA BIOGRÁFICA

Funcionario con habilitación de carácter nacional desde 1984. Actualmente en la Subescala de Secretaría, Categoría Superior. Secretario General del Ayuntamiento de Sevilla. Ha sido Profesor Asociado de Derecho Administrativo de las Facultades de Derecho de las Universidades de Cádiz (1989/1991) y Sevilla (1991/2008). Actualmente Profesor Asistente Honorario de la Universidad de Sevilla.

Autor de publicaciones en materia de urbanismo y régimen local en revistas especializadas (*Revista Andaluza de Administración Pública*, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, *Cuadernos de Derecho Local*, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, *Revista de Estudios Locales*, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*), participando en obras colectivas publicadas en Iustel (régimen de los bienes públicos) Thomson-Aranzadi (comentarios a la ley del suelo), CEMCI (régimen de los bienes de las entidades locales), El Consultor de los Ayuntamientos (comentarios a la ley de procedimiento, a la ley de régimen jurídico y a la ley de contratos, la gestión de los servicios públicos locales).

#### RESUMEN

Una de las cuestiones que más está preocupando en nuestro sistema político, por las disfunciones que genera, es la relativa a la respuesta que se dé al fenómeno del transfuguismo político, sobre todo en el ámbito local.

Los supuestos de transfuguismo han creado en ocasiones alarma social, hábilmente potenciada también por los partidos políticos para justificar el incremento de los mecanismos de control sobre los representantes electos para reprimir cualquier disidencia, pero es necesario ponderar, ya que todo disidente no debería ser considerado tráfuga si su actuación no provoca una incidencia directa sobre la acción de gobierno.

En los últimos años se ha producido un incremento de la formación de coaliciones electorales como sujetos políticos habilitados para presentar candidaturas, con una parca regulación en cuanto a su régimen jurídico y funcionamiento. El fenómeno del transfuguismo también está presente en el seno de las coaliciones electorales con unos perfiles característicos y diferenciadores, lo que ha llevado a los partidos firmantes del Pacto Antitráfuguismo a poner su foco de atención sobre este problema exigiendo reformas normativas.

En el presente trabajo realizamos una reflexión sobre el concepto de tráfuga, exponiendo los distintos acuerdos y pactos que han alcanzado los partidos políticos para combatir estas conductas y los cambios normativos en los que se han plasmado los acuerdos. Tras exponer el régimen jurídico de las coaliciones electorales exponemos cómo se refleja en las mismas el transfuguismo y cuáles son sus singularidades.

Terminamos con una reflexión sobre la necesidad de aquilatar el concepto de tráfuga, diferenciándolo de la simple disidencia puntual, y la necesidad de reforzar los mecanismos de control sobre las decisiones de los partidos para evitar un uso arbitrario de la facultad de expulsión del afiliado.

#### PALABRAS CLAVE

Tráfuga; transfuguismo; pacto; partido político; coalición electoral.

<sup>1</sup> Este trabajo tiene su origen en el informe que emitimos con ocasión de la solicitud de Podemos, partido integrante de la coalición electoral Adelante Sevilla, del pase a la condición de concejala no adscrita de una integrante del grupo político municipal Adelante por la expulsión del partido Podemos.

## ABSTRACT

One of the most concerned and dysfunctional issues in our political system, is political transfugism, and also the response given to this phenomenon.

Turncoating creates social alarm, skillfully promoted by parties to justify the increase of control's mechanisms to repress any dissent. In this point is necessary to ponder. Not all dissidents should be considered turncoats if their decisions do not cause a direct impact on government action.

Recently, electoral coalitions has been increases, with scant regulation in terms of their legal regime and operation. Transfugism is also present in this coalitions, and it has there differents characteristic and profiles. That's why the Anti-Transfugism Pact focus their attention on this problem, demanding regulatory reforms.

In this paper we carry out a reflection on the concept of turncoat, exposing the agreements and pacts that political parties have reached to combat these behaviors. We also remarks the normative changes in which the agreements have been embodied.

After exposing the legal regime of the electoral coalitions, we expose how the transfugism is reflected in them and what their singularities are. We end with a reflection on the need to assess the concept of turncoat, differentiating it from simple punctual dissidence, and the need to strengthen control mechanisms over party decisions to avoid their arbitrary use of the power to expel the member.

## KEYWORDS

Tournocats; transfugism; pact; political party; electoral coalition.

## SUMARIO

1. UNA REFLEXIÓN SOBRE EL TRANSFUGUISMO. 2. LOS SUCESIVOS PACTOS ANTITRANSFUGUISMO: LA AMPLIACIÓN DEL CONCEPTO DE TRÁNSFUGA. 2.1. ACUERDO SOBRE UN CÓDIGO DE CONDUCTA POLÍTICA EN RELACIÓN CON EL TRANSFUGUISMO EN LAS CORPORACIONES LOCALES DE 1998. 2.1.1. Compromisos asumidos. 2.1.2. Plasmación jurídica de los compromisos en la LOREG. 2.1.3. Plasmación jurídica de los compromisos en la LBRL. 2.2. LA RENOVACIÓN DEL ACUERDO SOBRE UN CÓDIGO DE CONDUCTA EN RELACIÓN CON EL «TRANSFUGUISMO» EN LAS CORPORACIONES LOCALES DE 26 DE SEPTIEMBRE DE 2000 (I ADENDA AL PACTO ANTI-TRANSFUGUISMO). 2.3. LA II ADENDA AL PACTO ANTITRANSFUGUISMO DE 23 DE MAYO DE 2006: UN COMPROMISO POR EL RESPETO A LA VOLUNTAD DE LOS CIUDADANOS Y A LA LEALTAD POLÍTICA EN LOS GOBIERNOS LOCALES. 2.3.1. Compromisos asumidos. 2.3.2. Plasmación jurídica de los compromisos adquiridos. 2.4. LA ADENDA III AL PACTO ANTITRANSFUGUISMO DE 11 DE NOVIEMBRE DE 2020: PACTO POR LA ESTABILIDAD INSTITUCIONAL. ACUERDO SOBRE UN CÓDIGO DE CONDUCTA POLÍTICA EN RELACIÓN CON EL TRANSFUGUISMO EN LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS. 3. LAS COALICIONES ELECTORALES. APUNTES SOBRE EL CONCEPTO Y SU RÉGIMEN JURÍDICO. 3.1. LAS COALICIONES ELECTORALES. 3.2. RÉGIMEN JURÍDICO. 4. EL FENÓMENO DEL TRANSFUGUISMO EN LAS COALICIONES ELECTORALES. 4.1. PLANTEAMIENTO. LA III ADENDA AL PACTO ANTITRANSFUGUISMO. 4.2. EL TRANSFUGUISMO POR USURPACIÓN DE IDENTIDAD. 4.3. EL PASE A LA CONDICIÓN DE CONCEJAL NO ADSCRITO EN LAS COALICIONES ELECTORALES: LA FACULTAD PARA LA EXPULSIÓN. 4.4. EXIGENCIAS PROCEDIMENTALES PARA LA EXPULSIÓN. EL CONTROL DE LA DECISIÓN. 4.5. UN CASO SINGULAR: ACUERDOS DE LA MESA DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA, POR LOS QUE SE ACREDITA LA BAJA DE LOS NUEVE DIPUTADOS AHORA RECURRENTES EN EL GRUPO PARLAMENTARIO ADELANTE ANDALUCÍA Y SE ACUERDA QUE PASEN A TENER LA CONDICIÓN DE DIPUTADOS NO ADSCRITOS. 5. RESUMEN Y CONCLUSIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## 1. UNA REFLEXIÓN SOBRE EL TRANSFUGUISMO

El Diccionario de la RAE define al tráfuga como el político que hace transfugismo, concepto que alude a la tendencia a pasar de un partido político o grupo parlamentario a otro. Más concreto son los conceptos que utiliza el Diccionario panhispánico del español jurídico. En una primera acepción define al tráfuga como la persona que con un cargo público no abandona éste al separarse del partido que lo presentó como candidato, y en un sentido más amplio, en su segunda acepción, como persona que pasa de una ideología o colectividad a otra.

En estas tres definiciones puede apreciarse la evolución del concepto, plasmadas como veremos en los sucesivos acuerdos políticos suscritos contra la práctica del transfuguismo. Estos parten de una idea genérica de pasar de un partido a otro, a otra más vinculada al cargo que se ocupa por razón de ser candidato, y una final que encuadra en la figura del tráfuga el simple cambio de ideología.

Cualquiera que sea la acepción que se utilice lo cierto es que el origen del problema del transfuguismo se sitúa en el modelo de democracia representativa, la concepción del mandato del electo como un mandato representativo en el que, advierte la STC 5/1983, de 4 de febrero, «los representantes elegidos lo son de los ciudadanos y no de los partidos y que la permanencia en el cargo no puede depender de la voluntad de los partidos, sino de la expresada por los electores».

En el momento inicial de nuestra transición política se pretendió reforzar institucionalmente a los partidos políticos, unos en proceso de consolidación y otros emergentes, para evitar que los personalismos diluyeran el poder orgánico que se pretendía atribuir al partido.

Este reforzamiento culminó con su reconocimiento constitucional en el artículo 6 CE como expresión del pluralismo político e instrumento fundamental para la participación política<sup>2</sup>, dotados de *una serie de funciones de relevancia constitucional* (STC 10/1983, de 21 de febrero), asociaciones «cualificadas por la relevancia constitucional de sus funciones y éstas se cifran en la expresión organizada del pluralismo político con el fin de asegurar la mejor correspondencia entre la voluntad de los ciudadanos y la voluntad general expresada en la ley» (SSTC 138/2012, de 20 de junio, y 226/2016, de 22 de diciembre). Los partidos, en definitiva, como instrumento y cauce fundamental para articular la representación política.

La máxima expresión de esta concepción se plasma en el artículo 11.7 de la Ley 39/1978, de 21 de julio, de elecciones locales, al disponer que «tratándose de listas que representen a Partidos Políticos, Federaciones o Coaliciones de Partidos, si alguno de los candidatos electos dejare de pertenecer al Partido que le 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»<sup>3</sup>.

La solución adoptada consagraba un poder esencial para los partidos políticos como es el de cesar en el cargo a los electos que abandonaran la formación, que no es más que el reverso del poder que tienen los partidos para formar las listas electorales. Este poder se ha justificado en el hecho de que el electo lo es por su pertenencia al partido del elector y no por sus propias cualidades o capacidades<sup>4</sup>.

Este planteamiento fue cortado de raíz por el TC en su sentencia 5/1983, de 28 de febrero<sup>5</sup>, lo que ha propiciado que cierta doctrina considere que ha sido la propia doctrina del TC la que ha favorecido el transfuguismo<sup>6</sup>, o que le ha proporcionado cobertura jurídica<sup>7</sup>.

El TC consideró inconstitucional el artículo 11.7 afirmando que el derecho a acceder a los cargos públicos comprende necesariamente también el de permanecer en los mismos sin intromisiones ilegítimas<sup>8</sup>. El derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medios de representantes, consagrado por el artículo 23.1 CE evidencia que estos representantes «dan efectividad al derecho de los ciudadanos a participar —y no de ninguna organización como el partido político—, y que la permanencia de los representantes depende de la voluntad de los electores que la expresan a través de elecciones periódicas»<sup>9</sup>. La consecuencia lógica de este planteamiento es que no depende de la voluntad del partido político la perma-

<sup>2</sup> Kelsen (1929, p. 73) llegó a afirmar que «sólo desde la ingenuidad o desde la hipocresía puede pretenderse que la democracia sea posible sin los partidos políticos».

<sup>3</sup> Téngase en cuenta que el mismo día de aprobarse esta Ley fue aprobado en el Congreso el Proyecto de Constitución. Previamente fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes núm. 44, de 5 de enero de 1978, el Anteproyecto de Constitución y el Informe de la Ponencia fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes núm. 82, de 17 de abril de 1978. Ello implica que los redactores de la Ley tuvieron muy presente el debate constitucional y la solución dada al papel de los partidos políticos y al derecho de participación política. No puede considerarse una solución preconstitucional.

<sup>4</sup> Para Kelsen (1929) «en los casos de sistema electoral por listas [...] los electores no designan al diputado por su persona, sino que su voto más bien significa un acto de adhesión a un partido político determinado, de manera que el candidato obtiene su representación sólo en virtud de su filiación al partido del elector, siendo lógico que el diputado pierda su mandato tan pronto deje de pertenecer al partido que le ha enviado al Parlamento».

<sup>5</sup> A ella siguieron las SSTC 10, 16, 20, 28, 29 y 30 de 1983, y la STC 28/1984, de 28 de febrero.

<sup>6</sup> De Esteban (1990, p. 25).

<sup>7</sup> Tomás (1999, p. 2).

<sup>8</sup> Un análisis más exhaustivo en Carmona (2009, pp. 545-574).

<sup>9</sup> La STC 20/1983, de 15 de marzo, reitera que «el art. 11.7 de la LEL infringe “de manera absolutamente frontal el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes” y también “el de los representantes mismos a mantenerse en sus funciones” (art. 23.2 de la CE)» (FJ 3).

nencia del electo en el cargo, porque representa directamente a los ciudadanos y de ellos depende su futuro en el cargo para el que fue democráticamente elegido por sufragio universal.

Esta concepción, que el TC considera un elemento «propio de un Estado democrático de derecho», determina, al menos formalmente, la ruptura del monopolio del control del partido político respecto de los cargos electos incluidos en las listas electorales por el propio partido.

El TC apura, a nuestro juicio, toda la extensión del mandato representativo, atribuyendo a la voluntad del representante una autonomía absoluta, que se compece y articula mal con un sistema electoral caracterizado por la presentación de listas cerradas y el, prácticamente, monopolio de los partidos políticos para presentar candidaturas<sup>10</sup>. Para acceder al cargo es imprescindible, salvo muy contadas excepciones, la decisión del partido en favor del candidato, pero en este primer momento de nuestra etapa constitucional parece sostenerse que, una vez obtenido el cargo, puede prescindirse del partido sin mayor consecuencia (desde luego sin consecuencia jurídica, y las consecuencias políticas no serían eficaces hasta la próxima confección de listas electorales).

Además, reprocha al artículo 11.7 una vulneración del principio de igualdad al establecer «una discriminación entre los concejales presentados como candidatos de partidos y los que pueden figurar como candidatos en las mismas listas como independientes». Esta desigualdad deriva del dato cierto de que en el concejal electo que no perteneciera al partido político no puede concurrir el supuesto de hecho de la norma. Esta exige que el concejal «deje de pertenecer al partido» para que se produzca el cese en el cargo, y el concejal independiente nunca pueda dejar de pertenecer a un partido al que no está afiliado.

La solución dada por el TC no fue pacífica y, desde luego, supuso una merma importante a las consecuencias que se pretendieron anudar al poder orgánico atribuido a los partidos políticos, e, indirectamente, facilitó conductas individuales que han merecido un importante reproche social por los espurios intereses que, en muchas ocasiones, se han escondido detrás de unos supuestos cambios de posición ideológicos<sup>11</sup>.

La prueba de esta falta de unanimidad fue el voto particular formulado por los Magistrados don Ángel Latorre Segura y don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, considerando que la solución dada por la sentencia no resuelve un problema tan complejo como el de la posición de los partidos políticos en el sistema tradicional de democracia representativa. Entienden que este secular problema no puede ser resuelto «por medio de una interpretación extensiva de un precepto como el 23», que atribuye el derecho fundamental de participación política al representante, cuando ese derecho solo está reconocido explícitamente a los electores.

Y en relación con la vulneración del principio de igualdad recuerdan que éste «se vulnera cuando se trata desigualmente a personas que se encuentran en situaciones iguales». Esta situación no se da en este supuesto ya que la no vinculación del electo independiente con el partido político, y su inclusión en la lista electoral por sus cualidades personales, se conoce de antemano y se sabe que las relaciones entre ambos se articulan de distinto modo que las que vinculan al afiliado con el partido.

A pesar de la doctrina constitucional plasmada en las sentencias que comentamos, el dato cierto es que los partidos, como veremos, han ido afianzando su poder de intervención sobre la actividad y decisiones de los electos, estrechando progresivamente un vínculo que diluye la concepción del mandato representativo como una relación entre el elegido y los electores. Ha sido un proceso lento pero inexorable, con las sucesivas reformas tendentes a anudar una serie de consecuencias negativas a la decisión de abandonar la disciplina del partido<sup>12</sup>. Dado que no es posible conseguir la pérdida del cargo, se pretende, al menos, que quien adopte la decisión de situarse extramuros del partido vea reducida su capacidad de actuación a la mínima extensión de su derecho de representación política.

<sup>10</sup> El contrapunto a esta posición lo encontramos en la STS Sala de lo Civil núm. 412/2020, de 7 de julio (STS 2166/2020-ECLI: ES:TS:2020:2166), que frente a esa autonomía del representante recuerda que «la prohibición del mandato imperativo tiene su contrapeso en el principio de lealtad de los cargos representativos a los partidos políticos en cuyas listas electorales resultaron elegidos, que tiene su traducción jurídica en el art. 8 de la Ley de Partidos Políticos que establece como deber de los afiliados al partido, sin excluir a los que ostenten cargos públicos, el de “aceptar y cumplir los acuerdos válidamente adoptados por los órganos directivos del partido”».

<sup>11</sup> El culmen se alcanzó con el conocido como «tamayazo». Término con el que se conoce la actuación de dos diputados del PSOE en la Asamblea de la Comunidad de Madrid (Eduardo Tamayo y María Teresa Sáez), que se ausentaron de la Cámara el 10 de junio de 2003 en la sesión de constitución. Ello posibilitó que la candidata del Partido Popular obtuviera la Presidencia de la Asamblea (a pesar del pacto PSOE-IU que garantizaba la mayoría). La misma circunstancia se produjo en la sesión de investidura, rechazando al candidato socialista como presidente.

<sup>12</sup> En esta dirección Vázquez (2021, p. 261), ha puesto de manifiesto que la Reforma del Reglamento del Parlamento Andalúz en relación con los Grupos Parlamentarios (BOPA núm. 566, de 4 de mayo de 2021) «avanza una interpretación del mandato representativo y, en concreto, de la relación entre el diputado y la formación política en cuyas listas éste concurrió a las elecciones, que intensifica mucho más allá de lo hasta ahora asumido, el vínculo entre el cargo representativo y el partido político».

Esta intención de los partidos políticos ha encontrado un contrapeso decidido en la doctrina del TC que ha precisado el alcance del artículo 23 CE. Es clarificadora a estos efectos la STC 169/2009, de 9 de julio, cuando afirma en su FJ 2 que «existe una directa conexión entre el derecho de participación política de los cargos públicos representativos (art. 23.2 CE) y el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE)». El TC mantiene la línea iniciada en 1983 de estrechar el vínculo entre el elector y el elegido, reiterando que el elector, con su actuación, da efectividad al derecho de participación política del elegido. Tal es la conexión que la privación o perturbación del ejercicio del cargo por el representante vacía de contenido, o hace ineficaz, el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos.

El TC vuelve a situar la cuestión en la relación elector/elegido. La conexión en virtud de la cual la actuación del elegido da satisfacción o efectividad al derecho de participación del elector, tiene como consecuencia necesaria que pueda prescindirse, al menos formalmente, del partido político que ha tomado la decisión de incluir en la lista a un candidato que pudiera ser elegido por el elector.

La consecuencia lógica de esta doctrina es que no solo no se les puede privar del cargo por abandonar la disciplina del partido, sino que, además, no pueden producirse restricciones ilegítimas a los derechos de los representantes políticos contenidos en el artículo 23.2 CE porque, indirectamente, se produce una vulneración del derecho de participación del apartado 1 del mismo artículo 23<sup>13</sup>.

La cuestión no es fácil de resolver al entrar en juego valores que también están constitucionalmente protegidos, entre otros, la libertad ideológica del artículo 16.1 CE o la libertad de expresión del artículo 20.1.a) CE<sup>14</sup>. Resulta obvio que la libertad ideológica individual del representante, del cargo electo, no puede observarse siempre desde una perspectiva negativa asociándola a una conducta cuasidelictiva. Es cierto que existen casos que escandalizan a la sociedad, comportamientos que defraudan no solo al partido que incluyó en sus listas al elegido sino a todo el electorado que depositó su confianza más en las siglas que en el electo. Pero también es cierto que los partidos políticos han magnificado, con un fuerte apoyo de los respectivos aparatos mediáticos, estas circunstancias. Con ello se ha ido sembrando un adecuado caldo de cultivo para las sucesivas reformas que expondremos y que se dirigen, sin ninguna duda, a reforzar la posición del partido.

Pero frente a estos casos ignominiosos también encontramos otros supuestos en los que es el propio partido el que cambia de posición sin respetar sus promesas electorales<sup>15</sup>, ¿sería lícito en este caso que el electo mantuviera una posición coherente con esa promesa electoral aún contraria a la actual de su partido?<sup>16</sup>. ¿Puede el electo ante un cambio de las circunstancias modificar alguna opinión? ¿No sería legítimo adoptar una nueva posición precisamente ante un cambio de la posición del electorado que prestó su voto?<sup>17</sup>.

La respuesta a esas preguntas nos lleva necesariamente a distinguir entre conductas simplemente delictivas, que son excepcionales, de las que realmente contribuyen a hacer una revisión crítica de posicionamientos incontestados que, a lo mejor, necesitan de una revisión<sup>18</sup>. Porque, a nuestro juicio, el sistema debe partir admitiendo la honestidad ética del representante, del electo. Únicamente cuando se acredite el interés espurio, la deslealtad en el debate de las ideas y no la simple discrepancia debidamente motivada,

<sup>13</sup> Aclara la STS núm. 70/2020, de 24 de enero (RJ\2020) que «la vulneración del derecho fundamental no se produce con cualquier acto que infrinja el status jurídico aplicable al representante, “pues a estos efectos sólo poseen relevancia constitucional los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa” (STC 141/2007, de 18 de junio, FJ 3; en el mismo sentido, SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3)».

<sup>14</sup> La STC 226/2016, de 22 de diciembre, resalta, en relación con el ejercicio legítimo de la libertad de expresión, que la exigencia de lealtad al partido «no excluye la manifestación de opiniones que promuevan un debate público de interés general, ni la crítica de las decisiones de los órganos de dirección del partido que se consideren desacertadas». Esta libertad de expresión comprende «junto a la mera expresión de juicios de valor, la crítica de la conducta de otros, aun cuando la misma sea desabrida y pueda molestar, inquietar o disgustar a quien se dirige, pues así lo requieren el pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin los cuales no existe sociedad democrática» (STC como STC 23/2010, de 27 de abril, FJ 3).

<sup>15</sup> La exigibilidad judicial de su cumplimiento es más que improbable como han puesto de manifiesto el Auto TS Tribunal Supremo Sala 1.ª, de 3 de octubre de 2005, rec. 5/2005, y la SAP Madrid, de 8 de junio de 2010 (Rollo de apelación 311/2019) desestimatoria de demanda, por publicidad engañosa contenida en Programa electoral.

<sup>16</sup> Es interesante la STS 2166/2020, de 7 de julio (ECLI:ES:TS:2020:2166) cuando afirma que «la medida disciplinaria contra el afiliado que ostenta un cargo público representativo respeta las exigencias del art. 22 de la Constitución cuando el acuerdo de los órganos competentes del partido cuyo incumplimiento se sancione (...) no sea manifiestamente contrario al programa electoral del partido con el que el cargo público sancionado haya concurrido a las elecciones».

<sup>17</sup> Todas estas conductas «son calificadas de carácter inadmisibles y de naturaleza políticamente patológica, incompatibles con el sano funcionamiento de una democracia representativa» por el apartado 3 de la II Adenda de 2006 al Pacto Antifranquismo.

<sup>18</sup> En este sentido Torres (2016, p. 24).

o la búsqueda intencionada de la lesión al partido político que lo incluyó en la lista electoral, pueden quedar justificadas medidas para corregir este tipo de conductas, que sí pueden ser calificadas con rigor de transfuguismo<sup>19</sup>.

En definitiva, si como afirmaba la STC 10/1983, de 21 de febrero, «no es teóricamente inimaginable un sistema de democracia mediática o indirecta en la que los representantes están vinculados al mandato imperativo de los representados», sí parece teórica y prácticamente inviable con el marco jurídico actual un sistema de democracia en el que los representantes estén vinculados al mandato imperativo de los partidos políticos, porque, como señala la propia STC, esta concepción no concuerda con la que resulta de la Constitución, no es asumible que sea «el partido y no los candidatos por él propuestos el que recibe el mandato de los electores».

No obstante, como veremos, los partidos políticos no desaprovechan la más mínima ocasión para avanzar en el reforzamiento de su poder sobre los electos, en el estrechamiento del vínculo que une al electo con el partido y el debilitamiento del que lo une directamente con su elector.

## 2. LOS SUCESIVOS PACTOS ANTITRANSFUGUISMO: LA AMPLIACIÓN DEL CONCEPTO DE TRÁNSFUGA

Ante la imposibilidad de adoptar la medida radical de la pérdida del cargo por el abandono del partido<sup>20</sup>, los partidos políticos han optado por la firma de sucesivos acuerdos como instrumento para luchar contra el transfuguismo. Estos acuerdos tenían una doble virtualidad: de una parte, asumir unos compromisos de no obtener beneficio político alguno sobre la base de actitudes de transfuguismo; de otra, impulsar cambios normativos dirigidos a limitar el círculo o posibilidades de actuación de los tránsfugas, impidiendo la obtención de cualquier beneficio con su actuación.

El resultado ha sido desigual. Respecto del compromiso ético siempre ha existido una justificación para no encuadrar en el concepto «tránsfuga» a quien ha apoyado la opción política que legitima su actuación. Respecto de las reformas normativas, como veremos, no siempre han estado acertadas.

### 2.1. Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales de 1998

Conocido como «Pacto Antitransfuguismo» fue suscrito con fecha 7 de julio de 1998 por el Ministro de Administraciones Públicas y representantes de la mayoría de las formaciones políticas<sup>21</sup>.

Su finalidad era la de dificultar y desalentar la consecución de objetivos políticos que falsean la representación política por trasvase de concejales a otros partidos distintos del suyo originario. Aunque también se ha pretendido reforzar el control del electo por parte de los partidos políticos, control que la jurisprudencia constitucional había debilitado en los términos que hemos expuesto<sup>22</sup>. Late en el fondo la doble virtualidad de los acuerdos: la loable intención de «sanear» la vida política española, expulsando de ella actitudes que pretenden satisfacer oscuros intereses personales, y la más discutible intención de atribuir a los partidos políticos el monopolio de la toma de decisiones en la vida política.

<sup>19</sup> Nos advierte García (2007, p. 64), que «a causa de estas excepciones, no deberíamos dudar de la bondad de la muy lógica regla constitucional que prohíbe el mandato de partido y otorga la titularidad de los cargos públicos a concretos ciudadanos, personas de carne y hueso a la altura de las exigencias éticas que la construcción de la representación política de un colectivo de otros ciudadanos demanda. Este aserto no resulta esencialmente modificado en el llamado “Estado de partidos”».

<sup>20</sup> Alguna doctrina admitía la posibilidad de pérdida del cargo. Caamaño (1991), únicamente en los supuestos de abandono voluntario del partido. Para Blanco (1990, p. 155), también procede en los supuestos de expulsión con las debidas garantías. La STC 298/2006, de 23 de octubre, mantuvo la posición y declaró que el abandono de un Grupo no puede suponer la pérdida del mandato representativo.

<sup>21</sup> Partido Popular, Partido Socialista Obrero Español, Izquierda Unida, Convergència Democràtica de Catalunya y Unió Democràtica de Catalunya, Partido Nacionalista Vasco-Eusko Alderdi Jeltzalea, Coalición Canaria, Iniciativa per Catalunya, Bloque Nacionalista Galego, Esquerra Republicana de Catalunya, Eusko Alkartasuna, Unió Valenciana y Partido Aragonés. Podrían adherirse aquellas formaciones políticas que así lo suscriban tras la celebración de las próximas elecciones locales.

<sup>22</sup> En términos de Presno (1998) «lo que preocupa a los firmantes no es, en realidad, asegurar la expresión de la representatividad política, sino estabilizar el control de las instituciones de poder mediante el aseguramiento de una estricta disciplina de partido, de forma tal que las medidas dirigidas contra la patrimonialización del cargo por los representantes no conducirían más que a la sustitución de estos últimos por los propios partidos».

En su planteamiento el Pacto tiene como objetivo primario evitar el transfuguismo en el ámbito local, que era realmente el más afectado por esta problemática<sup>23</sup>. Visto el resultado final la realidad es que los dos grandes partidos han actuado en este tema con una actitud farisaica<sup>24</sup>, rasgándose las vestiduras cuando son los afectados y mirando hacia otro lado, o rebajando el tono crítico, cuando son beneficiados<sup>25</sup>.

### 2.1.1. *Compromisos asumidos*

Los compromisos asumidos podemos resumirlos en los siguientes:

1. 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.
2. Impedir la utilización de tránsfugas para constituir, mantener o cambiar las mayorías de Gobierno de las instituciones públicas.
3. Desincentivar el transfuguismo político a través de medidas disuasorias de carácter económico, reglamentario y protocolario.
4. Reformar los reglamentos locales evitando que los concejales que abandonen el partido por el que fueron elegidos pasen al Grupo Mixto, creándose la figura del No Inscrito o Concejal Independiente con limitación de derechos en cuanto al disfrute de recursos<sup>26</sup>.
5. Estudiar y, en su caso, presentar dos iniciativas legislativas de reforma de la LOREG: una para regular la titularidad del cargo cuando el representante abandone voluntariamente el partido político, y otra para limitar los efectos del transfuguismo que puede provocar la presentación de mociones de censura.

A los efectos del cumplimiento de estos compromisos se constituye una Comisión de Seguimiento del Acuerdo, integrada por un representante de cada uno de los partidos firmantes y del Ministerio de Administraciones Públicas.

En definitiva se contienen compromisos de distinta naturaleza<sup>27</sup>, consistiendo un grupo de ellos en reglas de conducta política (no admitir en los grupos políticos a concejales que provengan de otros grupos; impedir la utilización de tránsfugas para constituir, mantener o cambiar las mayorías de Gobierno de las instituciones públicas; no apoyar ninguna iniciativa que provenga de los mismos; y expulsar del partido a los concejales tránsfugas), y otros se dirigen al estudio y propuesta de reformas jurídicas —de los reglamentos de las Corporaciones Locales y la LOREG—.

### 2.1.2. *Plasmación jurídica de los compromisos en la LOREG*

El objetivo de limitar las posibilidades de presentar mociones de censura con la finalidad de reducir las posibilidades de actuación de los tránsfugas para favorecer la gobernabilidad municipal, se concretaba en dos propuestas: a) La imposibilidad de presentar mociones de censura antes de transcurrido un año desde la toma de posesión de la presidencia de la corporación o durante el último año de mandato; b) Exigir como requisito previo para los concejales que abandonen su grupo de origen, la permanencia, al menos durante un año, en otro grupo político, para que puedan suscribir durante su mandato una moción de censura<sup>28</sup>.

A pesar de que la LOREG fue modificada por la Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, no se incorporaron ninguna de las propuestas del Pacto.

La modificación introduce: de una parte, novedades en la regulación de la moción de censura para provocar una convocatoria automática del Pleno (al objeto de evitar la frecuente práctica de que el Alcalde

<sup>23</sup> Peldaño de la democracia representativa en el que, advierte García (2007, p. 26), existe una mayor tendencia a la personalización del poder y respecto del que ya existía jurisprudencia constitucional.

<sup>24</sup> Catalá i Bas (2014, p. 47).

<sup>25</sup> El Pacto se consideró roto por PSOE y PP tras las elecciones locales de 2010 al incluir ambos partidos en sus listas a tránsfugas o candidatos que en el mandato anterior se habían hecho con la alcaldía gracias al apoyo de tránsfugas.

<sup>26</sup> Para Tomás (1999) esta solución no impide que el concejal vote a favor de una formación política distinta de aquella en cuya lista salió elegido. La regla sirve para castigar al tránsfuga y paliar los efectos del transfuguismo, pero no para evitarlos completamente. Aunque sí, añadimos, nos muestra la experiencia que ha disuadido bastante a las conductas de transfuguismo.

<sup>27</sup> Tomás (1999).

<sup>28</sup> Advierte muy certeramente Tomás (1999) que este compromiso resulta innecesario si se cumple el previo acuerdo asumido de no admitir a tránsfugas en otros grupos políticos.

censurado no convocase la sesión en que debía debatirse la moción); y, de otra parte, la cuestión de confianza vinculada a proyectos concretos, como son la aprobación de los presupuestos de la corporación, del reglamento orgánico, de las ordenanzas fiscales y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los instrumentos de planeamiento general de ámbito municipal<sup>29</sup>.

Ningún límite temporal se impone a la presentación de la moción de censura<sup>30</sup>, ni se establece la exigencia de permanencia durante al menos un año en otro grupo político para que pueda suscribirse.

Respecto de la propuesta para regular la titularidad del cargo cuando el representante abandone voluntariamente el partido político nada más se impulsó. Esta es una posibilidad que resultó definitivamente vetada por la STC 298/2006, de 23 de octubre, al sancionar que «también resultaría contrario al art. 23.2 CE un acto de los poderes públicos que acordara el cese del concejal en su cargo público representativo con motivo de haber causado baja voluntariamente en el partido político» (FJ 6)<sup>31</sup>.

Aunque no estaba previsto expresamente en el Pacto Antitransfuguismo, en 1999 se lleva a efecto una reforma de la LBRL que va a tener una influencia decisiva en la posterior regulación de los concejales no adscritos: la elevación de rango del régimen jurídico de los grupos políticos.

En la redacción inicial del artículo 73 LBRL no se hacía mención a los grupos políticos. Su regulación se encontraba en los artículos 23 a 29 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF)<sup>32</sup>. Es la Ley 11/1999, de 21 de abril, la que en su disposición vigésima segunda, artículo primero, añade un apartado 3 al artículo 73 LBRL regulando los grupos políticos.

Dos notas definen el régimen de los grupos municipales en la nueva regulación: a) son el instrumento para la actuación corporativa de los concejales. No obstante, no debemos olvidar, a nuestro juicio, que los electos «son elegidos concejales y no miembros de su grupo municipal»<sup>33</sup>; b) posibilidad de que se les dote de una asignación económica, con la consiguiente obligación de llevar una contabilidad específica de esta dotación<sup>34</sup>.

El grupo político adquiere tal relevancia que su carácter asociativo se vincula al derecho de los ciudadanos a asociarse, a permanecer en las asociaciones y a no pertenecer a ninguna asociación, que es un derecho garantizado por el artículo 22 CE (STC 5/1981, de 13 de febrero), con la consecuencia trascendente de que cualquier restricción de este derecho debe estar plenamente justificada<sup>35</sup>.

A partir de la consagración de los grupos políticos como instrumentos necesarios para la participación corporativa de los concejales se producen dos líneas de actuación: de una parte, la progresiva pretensión de los partidos políticos de identificar grupo y partido, o al menos de atribuir a éste el control sobre el primero<sup>36</sup>; de otra parte, construir la idea de que fuera del grupo deben limitarse los derechos del concejal, base de lo que posteriormente serían los concejales no adscritos.

### 2.1.3. *Plasmación jurídica de los compromisos en la LBRL*

El compromiso de crear la figura del concejal no adscrito o concejal independiente se planteó en el Pacto Antitransfuguismo en términos de reforma de los reglamentos locales. No obstante, fue finalmente la

<sup>29</sup> Como señala la exposición de motivos, se trataría con ello de dotar a los Ayuntamientos de un instrumento que permita superar las situaciones de rigidez o de bloqueo en el proceso de tomas de decisiones en las materias señaladas, que tienen la máxima trascendencia en el desarrollo del gobierno municipal.

<sup>30</sup> En cambio, el nuevo artículo 197.bis apartado 6, impide que pueda presentarse una cuestión de confianza en el último año de mandato de cada Corporación.

<sup>31</sup> Se plantea también si es posible llegar al mismo resultado (del cese) como consecuencia de haberse asumido voluntariamente, en su momento, esa obligación estatutaria, concluyendo que «la respuesta ha de ser negativa, pues, de una parte, los partidos políticos no son ajenos a los límites que hemos reconocido en el legislador para configurar el régimen jurídico de los cargos públicos representativos» (FJ 8). Por tanto, no se pierde el cargo aunque estuviera previsto en los estatutos aceptados voluntariamente.

<sup>32</sup> Únicamente se contempla una referencia indirecta en el artículo 20.3 LBRL para garantizar su participación en los órganos complementarios del ayuntamiento.

<sup>33</sup> ATS 18 de marzo de 2019 (RJ\2019\1531).

<sup>34</sup> A partir de esta redacción se despejó cualquier duda sobre la obligatoriedad de constituir grupos políticos, estableciendo así, con carácter uniforme para todo el territorio del Estado, su existencia forzosa —sean cuales sean las características de cada entidad (Alonso Higuera, 2015, pp. 128-129, quien critica, además, que sigamos faltos de una determinación legislativa fundamental, como es la de la naturaleza jurídica de estos órganos, el régimen jurídico de sus actos y los aspectos nucleares de su estatuto jurídico)—.

<sup>35</sup> STS (Sala de lo Civil) núm. 195/2020, de 25 de mayo.

<sup>36</sup> El Tribunal Supremo ya había declarado que «no cabe confundir grupo político o grupo municipal (...) con partido político» (SSTS 28 de junio y 29 de noviembre de 1990, RJ\1990\5171 y RJ\1990\8833).

Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, la que modificó el apartado 3 del artículo 73 LBRL para regular, no muy certeramente, por cierto, la figura del concejal no adscrito<sup>37</sup>. Una figura que encuentra dificultades en su configuración, «pues la circunstancia de dejar de ser o no legítimo integrante de un determinado grupo municipal puede afectar al derecho de participación política cuando se haya producido una limitación injustificada del ejercicio»<sup>38</sup>.

La norma considera concejal no adscrito<sup>39</sup> a aquél miembro de la Corporación que no se integre en el grupo político que constituye la formación electoral por la que fue elegido<sup>40</sup>, o que abandone su grupo de procedencia<sup>41</sup>. Ahora bien, no se consideran concejales no adscritos los concejales pertenecientes a un partido político que concurrió a las elecciones en una coalición electoral y que decide abandonarla. En este caso, los concejales que abandonan el grupo porque su partido abandona la coalición no pueden ver mermados sus derechos ni políticos ni económicos.

Ante la imposibilidad constitucional de imponer la pérdida del cargo en estos supuestos, se opta por limitar las posibilidades de progreso en su estatus personal. Para ello se establece una fórmula ambigua que determina que los derechos económicos y políticos de los miembros no adscritos no podrán ser superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia<sup>42</sup>. El objetivo perseguido es «afrontar el denominado fenómeno del transfuguismo y asegurar que la composición de los grupos municipales se corresponda con la pertenencia a la formación política que presentó la candidatura de los concejales integrados en aquéllos»<sup>43</sup>, aunque finalmente lo que se persigue es la fidelidad al partido político que determinó la inclusión en la lista electoral.

En un claro ejercicio de dejación de la función legislativa en vez de regular el núcleo del estatuto del concejal no adscrito se remitió la concreción de los derechos económicos y políticos a los reglamentos orgánicos de cada corporación<sup>44</sup>.

El resultado final es que ha sido el Tribunal Constitucional, en una prolija jurisprudencia<sup>45</sup>, quien ha suplido esta inactividad del legislador construyendo el estatuto del concejal no adscrito sobre la base de la distinta casuística que han presentado las diversas regulaciones locales y los acuerdos adoptados por los respectivos plenos de los Ayuntamientos<sup>46</sup>.

De esta doctrina destacamos la STC 246/2012, de 20 de diciembre, definiendo el contenido que integra el núcleo irreductible de la función representativa de los miembros de las Entidades locales, a los que corresponde «participar en la actividad de control del gobierno local, participar en las deliberaciones del Pleno de la Corporación, votar en los asuntos sometidos a votación en este órgano, así como el derecho a obtener la información necesaria para poder ejercer las anteriores». Definido así el núcleo, considera el TC que la prohibición legal impuesta a los concejales no adscritos de constituir un nuevo grupo «no afecta al núcleo de

<sup>37</sup> En realidad, el Proyecto de Ley (BO Congreso de los Diputados de 13 de junio de 2003, núm. 157-1) no contenía modificación alguna del artículo 73 LBRL. Fueron dos enmiendas —las núm. 201 y 202— del Grupo Socialista las que propusieron la nueva regulación. Fueron admitidas en el Dictamen de la Comisión (BO Congreso de los Diputados de 7 de octubre de 2003, núm. 15-12). En la defensa de las enmiendas, el diputado socialista Sr. Martínez Sanjuán invocó la necesidad de cumplimiento del Pacto Antitransfuguismo para su justificación.

<sup>38</sup> Sentencia 72/2020, de 24 de enero (ECLI:ES:TS:2020:212).

<sup>39</sup> Una interesante reflexión sobre la diferencia conceptual entre tráfuga y no adscrito puede verse en Catalá i Bas (2014, pp. 53-54), para quien todo tráfuga termina siendo no adscrito, pero no todo no adscrito tiene por qué ser un tráfuga.

<sup>40</sup> Para que esta previsión tuviera operatividad fue necesario, como hemos indicado, que previamente, por la Ley 11/1999, se estableciera a nivel legal la obligatoriedad de actuar corporativamente a través de los grupos políticos.

<sup>41</sup> Se distingue así entre la figura del tráfuga *ab initio*, desde la propia constitución de la Corporación, y el tráfuga durante el mandato, que era la figura más común y la que más problemas de gobernabilidad planteaba.

<sup>42</sup> El Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía núm. 914/2021, de 3 de diciembre, considera nulos, y revisables de oficio, la resolución de nombramiento de 4.º Teniente de Alcalde y el acuerdo del Pleno fijando la dedicación parcial de una concejala no adscrita tras votar una moción de censura. Recuerda la posición del TS en sentencia de 26 de octubre de 2020 cuando afirma que «el pase a la condición de concejal no adscrito, como consecuencia o por razón de un supuesto de transfuguismo, sí impide que se asuman cargos o que perciban retribuciones que antes no ejercía o percibía e impliquen mejoras personales, políticas o económicas».

<sup>43</sup> STSJ Cataluña núm. 569/2015, de 29 de septiembre (JUR 2015\278404).

<sup>44</sup> En la II Adenda al Pacto, de 2006, conscientes de esta laguna, los partidos firmantes asumieron el compromiso del desarrollo legislativo e interpretación fiel y leal del principio en cuya virtud «los derechos económicos y políticos de los miembros no adscritos no podrán ser superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia».

<sup>45</sup> Entre otras, SSTC 169/2009, 9 de julio; 20/2011, 14 de marzo; 117/2012, 4 de junio; 246/2012, 20 de diciembre; 151/2017, 21 de diciembre.

<sup>46</sup> Alguna normativa autonómica ha comenzado a regular el estatuto del concejal no adscrito. Así, la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana. Y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, cuya constitucionalidad ha sido avalada por ATC 126/2020, de 21 de octubre, que inadmite la cuestión de constitucionalidad planteada, reconociendo que la norma autonómica puede atribuir menos derechos a los concejales no adscritos.

la función representativa», dado que no afecta al ejercicio de las funciones que la integran. Con esta doctrina se legitima desde el punto de vista constitucional la regulación básica de los concejales no adscritos<sup>47</sup>.

Definida someramente la figura del concejal no adscrito, la reforma introduce una última regla que fuerza la vinculación del grupo con el partido. Dispone el último párrafo, sexto, del nuevo apartado 3<sup>48</sup>, que aunque la mayoría de los concejales integrantes de un grupo político abandonen la formación política que presentó la candidatura por la que concurren a las elecciones o sean expulsados de la misma, los legítimos integrantes del grupo serán los concejales que permanezcan en la citada formación política<sup>49</sup>.

En este supuesto no se están contemplando trasvases dentro de los grupos políticos, que sería el ámbito propio dentro de una ley que regula los órganos municipales, sino que abiertamente se regulan supuestos de expulsiones o trasvases dentro de los partidos políticos que presentaron las candidaturas. Además, como veremos, la jurisprudencia ha atribuido una *vis expansiva* a este último párrafo equiparando los supuestos de abandono del grupo a los de expulsión del grupo e, incluso, del partido<sup>50</sup>. Ante las dudas que puede suscitarse en estos casos, la norma faculta al secretario de la corporación para que pueda dirigirse al representante legal de la formación política que presentó la correspondiente candidatura a efectos de que notifique la acreditación de las circunstancias señaladas, es decir, indique quienes son los legítimos integrantes del grupo municipal.

Por tanto, la regla general de actuación corporativa a través de los grupos admite excepciones en las que el concejal actuará como concejal no adscrito, y no se integrará en grupo político alguno:

- a) miembros de las Corporaciones locales que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos;
- b) miembros de las Corporaciones locales que abandonen o sean expulsados del grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos. Aunque la literalidad del artículo 73.3 LBRL no se refiera a la expulsión, pronto, como hemos indicado, la jurisprudencia equipará ésta al supuesto de abandono del grupo;
- c) miembros de las Corporaciones locales que abandonen o sean expulsados de la formación política que presentó la candidatura por la que concurren a las elecciones, aunque supongan la mayoría del grupo político perteneciente a esta formación política.

Podemos constatar en definitiva que la situación de concejal no adscrito, situación en que no se puede pertenecer a grupo político alguno, puede devenir tanto de la pérdida (voluntaria o forzada) de la condición de miembro del grupo político, como de la pérdida (voluntaria o forzada) de la condición de afiliado o militante de la formación que presentó la candidatura electoral (partido, federación, coalición electoral o agrupación de electores)<sup>51</sup>. Ahora bien, no adquieren esta condición los concejales que no han abandonado en sentido estricto la formación política que presentó la candidatura por la que concurren a las elecciones ni han sido expulsados de la misma, sino que es dicha formación política (coalición electoral) la que ha sufrido alteraciones internas afectando a su derecho de participación política<sup>52</sup>.

<sup>47</sup> EL ATS de 18 de marzo de 2019 (RJ\2019\1531) resume aquellos aspectos que no forman parte de ese núcleo esencial: «no forman parte de ese núcleo esencial: la prohibición legal impuesta a los concejales no adscritos de incorporarse a otro grupo político o de constituir un nuevo grupo; ni tampoco la pérdida de los beneficios económicos y de la infraestructura asociada al grupo político; ni la imposibilidad de tener portavoz y consecuentemente, de formar parte, en su caso, de la junta de portavoces; ni la exclusión de concejales no adscritos del nombramiento para cargos relacionados con el gobierno y la administración del municipio, como son la pertenencia a la Junta o Comisión de Gobierno o la designación como teniente de Alcalde, pues tales nombramientos constituyen aspectos de la organización y estructura consistorial dentro de las potestades que corresponden al Alcalde de la corporación; ni tampoco la adscripción de un concejal a un grupo o su consideración de no adscrito afecta al núcleo del derecho de participación del artículo 23.2 CE».

<sup>48</sup> Para el TS, Sentencia 72/2020, de 24 de enero (ECLI:ES:TS:2020:212), aunque este párrafo sexto, regula una cuestión diferente, se complementa con el párrafo tercero «para integrar el “status” de los concejales integrados en los grupos y los no adscritos».

<sup>49</sup> El Dictamen 454/2008, de 23 de mayo, del Consejo Jurídico Consultivo de Valencia aclara que «el último apartado del artículo 73.3 ha de interpretarse referido [...] a todos los supuestos en los que los concejales abandonen o sean expulsados de la citada formación política —representasen o no la mayoría del Grupo político municipal—, que quedarán, por ello, privados de seguir perteneciendo a dicho Grupo político municipal, pues una interpretación limitada solo al abandono o expulsión de la mayoría de los concejales nos llevaría a la absurda situación de que, en el supuesto de que la expulsión afectara, no a la mayoría de los Concejales de un Grupo político municipal, sino a uno solo de ellos, o a una minoría de los integrantes del Grupo, éstos podrían seguir integrados en el Grupo, lo que no resulta razonable ni lógico».

<sup>50</sup> STSJMadrid núm. 279/2007, de 6 de marzo, JUR 2007\150307. Así se contempla en el artículo 25.1 del Reglamento Orgánico de Organización y Funcionamiento del Pleno del Ayuntamiento de Sevilla (BOP Sevilla de 20 de abril de 2019).

<sup>51</sup> Claramente lo recoge el artículo 28 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de municipios de Canarias: También tendrán la consideración de no adscritos los que sean expulsados de la formación política que presentó la correspondiente candidatura.

<sup>52</sup> STS 72/2020, de 24 de enero (ECLI:ES:TS:2020:212).

Como corolario podemos afirmar que la reforma, con la pretendida finalidad de hacer frente al transfuguismo y reforzar los vínculos grupo/partido, rompió la ecuación grupo/actuación corporativa al crear la figura del concejal no adscrito. Figura que permite que su actuación corporativa concejal pueda desarrollarse al margen de su incorporación a grupo político alguno (al menos respecto de aquellas funciones que integran el núcleo esencial de la función representativa de los miembros de una corporación local). La consecuencia de este nuevo entendimiento de la actuación del concejal es que el grupo político municipal se configura ahora como «una asociación de concejales electos, conformada por razones de afinidad ideológica o de finalidades concretas»<sup>53</sup>.

## 2.2. La renovación del acuerdo sobre un código de conducta en relación con el «transfuguismo» en las corporaciones locales de 26 de septiembre de 2000 (I Adenda al Pacto Antitransfuguismo)

Nos encontramos en este caso más ante un ejercicio de autoafirmación o autoconvencimiento de las bondades del Pacto y de la necesidad de mantener su vigencia. A ello contribuyen muy probablemente los reiterados incumplimientos que se venían produciendo por casi todas las partes.

Por ello el documento no contiene ningún compromiso ni político ni jurídico. Se limita a proclamar la voluntad de todos los firmantes de continuar trabajando hasta erradicar cualquier sombra de incumplimiento por parte de las fuerzas políticas representadas. Y esa voluntad la plasman ratificando el Acuerdo adoptado el 7 de julio de 1998 y manifestando el firme compromiso de continuar combatiendo el transfuguismo en las Corporaciones Locales.

## 2.3. La II Adenda al Pacto Antitransfuguismo de 23 de mayo de 2006: Un compromiso por el respeto a la voluntad de los ciudadanos y a la lealtad política en los gobiernos locales<sup>54</sup>

En la II Adenda al Pacto, de 2006, los partidos firmantes nuevamente se comprometieron a encargar la elaboración de un informe sobre las posibilidades de limitación (exigencia de cuórum reforzados) o prohibición de presentar mociones de censura durante el primer y el último año de mandato.

La declaración ratifica los acuerdos adoptados hasta el momento aunque admite que son necesarias medidas concretas que den efectividad a los compromisos. La idea fundamental es reforzar a los partidos políticos, a los que conecta directamente con la voluntad popular *per saltum* sobre el electo (afirmando que existe «un deber de lealtad política conectado directamente con el respeto a la voluntad popular»).

Para conseguir esta finalidad se amplía el concepto de tránsfuga, entendiéndose por tal a «los representantes locales que, traicionando a sus compañeros de lista y/o de grupo —manteniendo estos últimos su lealtad con la formación política que los presentó en las correspondientes elecciones locales—, o apartándose individualmente o en grupo del criterio fijado por los órganos competentes de las formaciones políticas que los han presentado, o habiendo sido expulsados de éstas, pactan con otras fuerzas para cambiar o mantener la mayoría gobernante en una entidad local, o bien dificultan o hacen imposible a dicha mayoría el gobierno de la entidad»<sup>55</sup>.

Lo singular del pacto es que, además, se atribuye a la formación que presentó al presunto tránsfuga determinar si realmente reúne esta condición.

A partir de este momento tránsfuga es aquél que, tras apartarse de la disciplina de voto o abandonar o ser expulsado de su formación, favorece un cambio de gobierno o mantiene al gobierno en contra de la nueva mayoría, o no apoya a la mayoría del gobierno a la que inicialmente pertenece dificultando su acción. Por tanto, la acción del concejal para que pueda ser considerado tránsfuga debe tener necesariamente un reflejo en la acción de gobierno, manteniendo o cambiando al gobierno o dificultando su acción. La mera controversia ideológica con el partido político que le incluyó en las listas electorales o el voto disidente en un aspecto puntual no implica, en este momento, que puede considerarse transfuguismo si no produce efectos sobre la acción de gobierno.

<sup>53</sup> Dictamen núm. 292/2016, de 7 de diciembre, del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

<sup>54</sup> Suscrita por PSOE, Partido Popular, Izquierda Unida, Esquerra Republicana de Catalunya, PNV, BNG, Coalición Canaria, Partido Aragonés, Unión del Pueblo Navarro, Podemos, Ciudadanos, PSC, Foro Asturias, Partido Regionalista de Cantabria, Compormis, Geroa Bai, Galicia en Común, Catalunya en Comú, Más País, Equo, Mes per Mallorca y Agrupación Socialista de la Gomera.

<sup>55</sup> Definición que Catalá i Bas (2014, p. 49), considera, con gran fundamento, extensa, redundante, confusa y farragosa.

### 2.3.1. *Compromisos asumidos*

Los firmantes reiteran el compromiso de no obtener ninguna ventaja como consecuencia de la actuación de un tráfuga y, en consecuencia, no premiar de modo alguno su actitud (ni aceptarlos en el gobierno, ni efectuar nombramientos en su favor, ni designarlos representantes municipales en ninguna entidad en la que participe el Ayuntamiento). Como corolario se impone la obligación de expulsar del partido al concejal tráfuga y a quienes se aprovechen de su actitud.

Por lo que respecta al estatuto del concejal no adscrito los firmantes son conscientes de la ambigüedad y falta de concreción de la regla incorporada al artículo 73.3 LBRL, en cuya virtud «los derechos económicos y políticos de los miembros no adscritos no podrán ser superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia». Por ello se comprometen a su desarrollo legislativo e interpretación fiel y leal para evitar las llamadas «plusvalías del disidente».

Para conseguir este objetivo se marcan una serie de criterios: 1.º evitar la equiparación de los no adscritos con los grupos (no pueden ejercer los derechos atribuidos por la legislación a los grupos, no podrán participar en la junta de portavoces y no disfrutarán de las asignaciones que corresponden a los grupos); 2.º negarles un derecho a participar en todas las Comisiones plenarias.

Como cierre del sistema caso se acuerda una regla de garantía, en virtud de la cual cualquier derecho político o económico que se reconozca al concejal no adscrito no puede suponer merma alguna de los derechos que correspondían a su grupo de procedencia. Todo ello desde la filosofía expresamente proclamada de que «la condición de concejal no adscrito no es equiparable en ningún caso al grupo político por cuanto comporta una violación de la Ley reguladora de las bases del régimen Local».

Este desarrollo normativo sigue pendiente a la fecha, no habiéndose modificado el artículo 73.3 LBRL y, como hemos señalado, ha sido una labor de la jurisdicción constitucional y ordinaria la que ha dotado de contenido al estatuto del concejal no adscrito, rechazando muchas de las propuestas que se contenían en el acuerdo que analizamos (singularmente la de impedir la participación de los concejales no adscritos en las Comisiones Informativas).

Para una adecuada ejecución de los compromisos asumidos se atribuye a la Comisión de Seguimiento el pronunciamiento de la existencia de transfuguismo cuando concurren las circunstancias enumeradas en el Pacto, y, para el caso de que esta Comisión no llegue a un pronunciamiento unánime, se crea una Comisión de Expertos Independientes que determine si se produce o no transfuguismo con la conducta objeto de análisis.

Por último, se manifiesta la voluntad de extender los principios y contenidos del pacto, en lo que sea de aplicación, a las Comunidades Autónomas, sus Asambleas legislativas, y al Estado, fundamentalmente en el ámbito parlamentario.

### 2.3.2. *Plasmación jurídica de los compromisos adquiridos*

Pocas novedades desde el punto de vista normativo supuso el desarrollo de los acuerdos asumidos en esta Adenda.

En la legislación ordinaria, la LBRL sufrió una importante reforma por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Sus objetivos eran clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones, racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso, y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

Los objetivos perseguidos con la reforma no inciden en el núcleo político de la función representativa del concejal, por lo que no afectó al artículo 73 LBRL. La modificación se ciñe a la regulación de aspectos de contención del gasto (establecimiento de un régimen retributivo de los miembros de las Corporaciones Locales —artículo 75 bis—, limitación del número de cargos públicos con régimen de dedicación exclusiva —artículo 75 ter—, o limitación del número de miembros de los órganos de gobierno de los entes del sector público local —disposición adicional duodécima—).

Sí se efectuó una modificación de la LOREG, artículo 197.1.a), para dificultar la articulación de mociones de censura apoyándose en tráfugas<sup>56</sup>. La norma exige que la moción de censura sea propuesta, al menos, por la mayoría absoluta de los miembros de la Corporación, debiendo incluir un candidato a la Alcaldía. La

<sup>56</sup> Un comentario de la reforma puede verse en Lomo y Sánchez (2017).

reforma llevada a efecto por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, introdujo dos nuevas exigencias: 1.º si alguno de los firmantes pertenece o ha pertenecido al grupo político municipal al que pertenece el Alcalde censurado, su firma no se tiene en cuenta a la hora de computar la mayoría absoluta necesaria (la norma utiliza una fórmula más rocambolésca: «la mayoría exigida en el párrafo anterior se verá incrementada en el mismo número de concejales que se encuentren en tales circunstancias»)<sup>57</sup>; 2.º tampoco computará a efectos de obtener la mayoría la firma de un concejal que haya dejado de pertenecer, por cualquier causa, al grupo político municipal al que se adscribió al inicio de su mandato, y ello con independencia de que el grupo sea o no el del Alcalde censurado<sup>58</sup>. Los requisitos para que pueda admitirse a trámite la moción de censura deben mantenerse hasta el mismo momento de su votación<sup>59</sup>.

La exposición de motivos justifica esta reforma en la necesidad de evitar que los tránsfugas con su actuación modifiquen la voluntad popular y cambien gobiernos municipales. Se trata, afirma, de «una medida de regeneración democrática que contribuirá a eliminar las tensiones políticas y sociales y que favorecerá de cara al futuro la estabilidad en la vida municipal».

Aunque la redacción del precepto ha generado diversos problemas en su aplicación: por ejemplo, si es necesaria la expulsión o basta la suspensión de militancia para adquirir la condición de tránsfuga, o el alcance del deber de comprobar la regularidad de la expulsión llevada a cabo por el partido<sup>60</sup>.

Con estas medidas se dificultaba claramente la actuación de los tránsfugas a la hora de cambiar gobiernos, pero también se introducía el peligro de una práctica inviabilidad de exigir la responsabilidad política al alcalde: Además se limita el derecho de todos los concejales no adscritos, cualquiera que fuera la causa, a exigir esa responsabilidad.

El TC ha tenido ocasión de pronunciarse, en cuestión de constitucionalidad, sobre la segunda regla de las previstas: la que afecta al concejal que abandona, por cualquier causa, el grupo al que se adscribió inicialmente. La STC 151/2017, de 21 de diciembre, declara la inconstitucionalidad y nulidad del párrafo tercero del artículo 197.1.a) LOREG<sup>61</sup>, considerando que la medida es, en abstracto, idónea y adecuada para el logro del objetivo que se pretende con su adopción (asegurar la voluntad popular y la estabilidad de la vida municipal), pero en cuanto afecta a los concejales que abandonen el grupo «por cualquier causa», sin especificación, entiende que no es proporcional<sup>62</sup>. A esa conclusión llega al considerar que el control del gobierno municipal mediante la presentación de mociones de censura forma parte del núcleo del derecho de participación política del artículo 23.2. Por ello no resulta admisible que contra el transfuguismo se actúe con restricciones al *ius in officium*. El TC niega la premisa sobre la que se asienta el fin de la nueva regulación, afirmando que *no es cierto que la desvinculación orgánica o política del grupo de origen desestabilice por defecto o sin excepción la vida municipal o modifique la voluntad popular*<sup>63</sup>.

En síntesis, para el TC, la no adscripción no siempre implica un fraude a la representación<sup>64</sup>, siendo el resultado final beneficioso en la configuración de los derechos de los concejales no adscritos derivados del núcleo fundamental y representativo del artículo 23.2 CE<sup>65</sup>.

<sup>57</sup> Ac JEC de 17 de septiembre de 2020: «la moción de censura habrá de ser propuesta por un número de concejales que alcance, al menos, la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, incrementada en el mismo número de concejales que se encuentren en las circunstancias previstas por el segundo párrafo del artículo 197.1.a)».

<sup>58</sup> El Ac JEC de 19 de noviembre de 2020 ha reiterado que «el artículo 197.1.a) de la LOREG resulta aplicable al supuesto en que, aun cuando formalmente no se hayan constituido grupos políticos municipales, la Corporación funcione de hecho y de forma regular con tales grupos municipales, puesto que la finalidad del citado precepto es evitar el transfuguismo político. De lo contrario, bastaría la no constitución formal de los grupos políticos municipales para evitar la aplicación de dicho precepto».

<sup>59</sup> Ac. JEC 11 de marzo de 2020: «en la sesión en que deba debatirse y votarse la moción de censura, la Mesa de edad deberá constatar que se mantienen los requisitos exigidos en el apartado a) del artículo 197.1, lo que implica que, en caso de que uno de los concejales que suscribió la moción de censura haya dejado de serlo y este hecho afecte al cómputo de la mayoría absoluta previsto en el referido apartado a), no podrá tramitarse esta moción de censura».

<sup>60</sup> Sánchez (2018, p. 50).

<sup>61</sup> Si bien su FJ 8 establece que la nulidad derivada de la declaración de inconstitucionalidad queda diferida hasta la convocatoria de un nuevo proceso de elecciones locales.

<sup>62</sup> Alonso Mas (2018) considera acertada la declaración de inconstitucionalidad porque no puede vincularse a la condición de no adscrito, sin matices, la imposibilidad de impulsar mociones de censura, que entra en el núcleo de la función del representante, y este argumento objetivo ya era suficiente sin tener que recurrir al argumento de la proporcionalidad, que es un criterio subjetivo.

<sup>63</sup> En su voto particular (al que se adhieren D. Juan Antonio Xiol Ríos y D. Alfredo Montoya Melgar), el magistrado Conde-Pumpido Tourón considera que la medida 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, incluido el *ius in officium* de los concejales.

<sup>64</sup> Alonso Mas (2018).

<sup>65</sup> De la Torre (2018).

#### 2.4. La III Adenda al Pacto Antitransfuguismo de 11 de noviembre de 2020: Pacto por la estabilidad institucional. Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las instituciones democráticas<sup>66</sup>

Catorce años después de la firma de la II Adenda, tras múltiples incumplimientos de los compromisos asumidos (la Comisión de Seguimiento no se había reunido en los últimos diez años), con un mapa político completamente diferente y en plena pandemia por la COVID-19, los partidos políticos deciden retomar los acuerdos. Y manifiestan, en primer lugar, la voluntad de extender las medidas al ámbito autonómico y estatal, para lo que impulsarán la modificación de los reglamentos de las cámaras legislativas y reglamentos orgánicos de las corporaciones locales, así como las leyes ordinarias y orgánicas que resulten necesarias para este fin.

Como parámetro de las reformas se propone la regulación dispuesta para el régimen local. Consideran, incluso, que el artículo 73 LBRL debe servir para colmar las lagunas de los reglamentos de las cámaras «mediante su aplicación analógica» (sic).

A nuestro juicio lo más significativo del acuerdo es el nuevo concepto de tráfuga, que da una vuelta de tuerca más en la dirección de vincular al cargo representativo con el partido, diluyendo su mandato representativo. En un primer momento, 1998, se pretendía evitar que el tráfuga cambie la orientación de la relación de fuerzas surgida de las urnas. Se trataba de garantizar la gobernabilidad y la representación surgida de la voluntad popular. Idea que se concreta en 2006 exigiendo, para que sea reprochable su actitud, que el tráfuga pacte para cambiar o mantener la mayoría gobernante, o bien dificulte o haga imposible a dicha mayoría el gobierno de la ciudad. Es decir, en todo caso debe existir una actuación con incidencia directa en el gobierno local.

La III Adenda da un paso más, desconecta al tráfuga de las consecuencias de su actuación. Basta que el concejal haya abandonado el sujeto político que lo presentó a las elecciones, o que haya sido expulsado o, simplemente, que «se aparte del criterio fijado por sus órganos competentes» para que pueda ser considerado tráfuga<sup>67</sup>, aunque su actitud no haya tenido reflejo alguno en la gobernabilidad local. Ello supone la postergación de toda disidencia, que el control total del representante no corresponde a los sujetos representados, sino a la formación que decidió incluirlo en la lista electoral<sup>68</sup>.

También el Pacto se hace eco de la problemática singular que presentan las coaliciones electorales y propone una definición específica de tráfuga en estos supuestos, contemplando unos casos específicos de deslealtad política como la usurpación de identidad de coaliciones y agrupaciones electorales.

En cuanto al estatuto de los concejales no adscritos (denominados ahora «personas tráfugas no adscritas») se reiteran los compromisos anteriores de que no pueden gozar de los derechos de los grupos, pudiendo ejercer únicamente «los mínimos derechos que constitucionalmente le correspondan», que no pueden mejorar sus condiciones económicas o políticas<sup>69</sup> y que el grupo que abandona o del que es expulsado el tráfuga no puede sufrir merma en sus derechos<sup>70</sup>.

Una novedad que se aborda es la relativa a todos aquellos cargos públicos cuya elección no viene otorgada directamente por el cuerpo electoral, y que no encuentran su legitimación directamente en la voluntad popular (senadores de designación autonómica o diputados provinciales). Se considera que estos supuestos no están amparados por la doctrina constitucional que impide separar de la titularidad otorgada por el pueblo a través de sufragio universal, y, en consecuencia, se propone una modificación legislativa que permita remover a estos tráfugas que ocupan cargos por designación.

<sup>66</sup> Se adhieren PSOE, PP, Unidas Podemos, Ciudadanos, PSC, PNV, Izquierda Unida, BNG, Partido Aragonés Regionalista, Foro Asturias y Galicia en Común.

<sup>67</sup> El artículo 8.5.c de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, establece como deber del afiliado el de acatar y cumplir los acuerdos válidamente adoptados por los órganos directivos del partido.

<sup>68</sup> Señala Vázquez (2020, p. 328) que existe la tendencia de extender el concepto de tráfuga, más allá de la quiebra en la pertenencia al partido, a toda una serie de acciones desleales a la línea política determinada por la asociación.

<sup>69</sup> Algunos Reglamentos, como el artículo 27.1 del Reglamento Orgánico de Organización y Funcionamiento del Ayuntamiento de Sevilla (BOP 20 de abril de 2019), prevén que los concejales y concejalas no adscritos no podrán acogerse al régimen de dedicación exclusiva ni parcial, perdiéndolo, si lo tuvieran reconocido, al acceder a esta condición. Previsión ciertamente disuasoria de conductas de transfuguismo.

<sup>70</sup> Este reiterado compromiso no se ha trasladado a la LBRL, que no contiene ninguna previsión acerca de los derechos de los grupos en caso de transfuguismo. Por ejemplo, el artículo 24.2 del Reglamento Orgánico de Organización y Funcionamiento del Ayuntamiento de Sevilla (BOP 20 de abril de 2019), contempla una dotación económica para los grupos políticos igual para todos y una cantidad variable en función del número de miembros. Ello ha supuesto que el grupo que ha expulsado a un miembro por tráfuga ha visto reducida su asignación.

Por último se acuerdan una serie de modificaciones para mejorar el funcionamiento de la Comisión de Seguimiento, que adoptará sus acuerdos por unanimidad o, en su defecto, por mayoría de tres quintos calculada según las reglas de ponderación del voto que se establece. Respecto del Comité de Expertos, que debe actuar en defecto de acuerdo en la Comisión, se establece una mayoría de 3/5 para la adopción de acuerdos<sup>71</sup>.

Como ha podido comprobarse con los casos, entre otros, de Murcia y Santa Cruz de Tenerife<sup>72</sup>, las aguas no discurren tranquilas bajo la cobertura de los Pactos, persisten los incumplimientos por la irresistible vis atractiva que ejerce el poder sobre nuestros partidos. Al final todo queda en brillantes palabras como las pronunciadas el 14 de abril de 2021 en el Senado por el Sr. Magdaleno Alegría, senador del grupo socialista, cuando afirmaba: «Hoy pedimos, señorías, juego limpio, que los personajes que se corrompen sean aislados de la sociedad, que no condicionen los gobiernos en este país. En definitiva, solo pedimos una cosa muy importante: que los ciudadanos, con su voto, sean los dueños de su propio destino»<sup>73</sup>.

### 3. LAS COALICIONES ELECTORALES. APUNTES SOBRE EL CONCEPTO Y SU RÉGIMEN JURÍDICO<sup>74</sup>

El fenómeno del transfuguismo también se ha manifestado en el seno de las coaliciones electorales, con unas singularidades propias al encontrarnos con la intervención de diversos sujetos (los partidos políticos, la coalición, el grupo político municipal y los concejales). Esta realidad requiere un tratamiento singular distinto al que aborda la relación más unidireccional y simple que supone el partido político/grupo municipal/concejales, como se ha constatado en la comentada III Adenda al Pacto Antitransfuguismo.

Antes de abordar la respuesta que política, legal y jurisprudencialmente se ha dado al fenómeno del transfuguismo en el seno de las coaliciones electorales haremos algún apunte sobre el concepto de coalición electoral y su régimen jurídico.

#### 3.1. Las coaliciones electorales

La coalición electoral es una subespecie de un concepto genérico que engloba todos los pactos o acuerdos que pueden alcanzar las fuerzas políticas: la coalición política.

Román y Ferri (2003, p. 20) distinguen una acepción amplia de coalición política que hace referencia a cualquier tipo de acuerdo entre actores políticos, y un significado más estricto que corresponde al de gobierno de coalición, en el que el acuerdo entre los actores se traduce en una acción conjunta de gobierno manteniendo cada uno su identidad y autonomía<sup>75</sup>. Si ninguna fuerza obtiene la mayoría absoluta o suficiente para gobernar en solitario, el resultado de las elecciones va a servir para orientar a los líderes sobre qué tipo de coaliciones podrían formarse para el ejercicio del poder. El resultado es una modificación sustancial del típico gobierno parlamentario<sup>76</sup>, dando como resultado un específico tipo de gobierno con sus propias reglas y convenciones, que fluyen del principio fundamental de la coalición: el del poder compartido<sup>77</sup>.

<sup>71</sup> La Comisión de seguimiento designó a los expertos en sesión celebrada el día 25 de marzo de 2021 (D.<sup>a</sup> Silvia del Saz, D.<sup>a</sup> Dolors Canals Ametller, D.<sup>a</sup> Pilar Navarro Rodríguez, D. Rafael Ibáñez Reche y D. Mariano Pérez-Hickman Silván).

<sup>72</sup> La Comisión de Seguimiento emitió los Dictámenes: 1/2021, Santa Cruz de Tenerife (considerando que la conducta de la concejal electa de Ciudadanos, en la moción de censura aprobada en la Sesión extraordinaria del Pleno del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife el día lunes 13 de julio de 2020 es constitutiva de transfuguismo, y también la del equipo de gobierno y fundamentalmente el Alcalde beneficiario de la situación) y 2/2021, Región de Murcia (considerando que la conducta de tres diputados electos por la formación política Ciudadanos, es constitutiva de transfuguismo, y también la del Sr. Presidente de la Región de Murcia, por ser inductor y beneficiario de la conducta tráfuga de los diputados). El Partido Popular, alegando falta de parcialidad del ponente, no sólo no aceptó las conclusiones de la comisión de expertos independientes, sino que anunció que abandonaba el propio Pacto Antitransfuguismo.

<sup>73</sup> Moción por la que el Senado rechaza la práctica del transfuguismo parlamentario e insta al Gobierno a seguir garantizando e impulsando el pacto antitransfuguismo. (Núm. exp. 662/000060. AUTOR: Grupo Parlamentario Socialista. Diario de Sesiones del Senado, 14 de abril de 2021, pág. 159).

<sup>74</sup> A partir de las elecciones municipales de 2015 ha adquirido un auge importante el fenómeno de las coaliciones electorales. Ha sido fundamentalmente en el seno de la izquierda política donde se ha desarrollado más prolíficamente, sobre todo a partir del acuerdo estatal entre los partidos Izquierda Unida, Podemos y Equo que dio lugar a la coalición electoral Unidas Podemos para concurrir a las elecciones generales de 2019 (en Cataluña concurren bajo la denominación En Comú Podem y en Galicia como Galicia en Común). Este acuerdo se plasmó en diversos pactos autonómicos y locales para concurrir en coalición a las elecciones autonómicas y municipales de mayo de 2019.

<sup>75</sup> Por ejemplo, el suscrito con fecha 30 de diciembre de 2019 («acuerdo de coalición progresista») entre PSOE y Unidas Podemos para la formación del Ejecutivo en nuestro país.

<sup>76</sup> Robles (1999, p. 280).

<sup>77</sup> Un estudio riguroso de las coaliciones políticas puede verse en Reniu (2002).

Pues bien, dentro de esta categoría de las coaliciones políticas, además, encontramos la coalición electoral, que podemos definir, con base en el artículo 44.1.b) LOREG, como «el acuerdo de diversos partidos o federaciones de partidos para concurrir conjuntamente a una elección». En este caso no se trata de conseguir un acuerdo para ejercer el gobierno, como sería el gobierno de coalición, sino de un acuerdo para intentar alcanzar el gobierno. Es un supuesto en el que los partidos renuncian a su legítima aspiración de conseguir el poder individualmente<sup>78</sup>, desde la premisa, no siempre conseguida, de que su oferta conjunta hará más atractiva la opción al ciudadano-votante.

Una de las características de la coalición electoral es que los partidos que la integran no pierden su sustantividad propia *ad intra*, aunque *ad extra* necesariamente comparece la coalición como un sujeto político único<sup>79</sup>. Para conseguir esa unidad de sujeto, el artículo 44.2 LOREG obliga a que se presenten ante la Junta competente «las normas por las que se rige la coalición» cuando deseen presentar candidatos o listas de candidatos. Ello sin perjuicio de que el vínculo puede romperse con las consecuencias que el ordenamiento jurídico anuda y que expondremos más adelante<sup>80</sup>.

En esencia la coalición tiene una finalidad instrumental puramente electoral. Como afirma la STSJMadrid 122/2013, 13 de mayo<sup>81</sup>, «la finalidad de las coaliciones electorales “es puramente electoral, en el sentido de constituirse para intervenir en dicha forma en alguna elección concreta y determinada”».

### 3.2. Régimen jurídico

La regulación esencial de las coaliciones electorales se halla contenida en el artículo 44 LOREG que no ha sido objeto de desarrollo normativo, por lo que debe integrarse con la doctrina que en relación con el mismo ha ido desarrollando la Junta Electoral Central (JEC)<sup>82</sup>.

A tenor del apartado 1 las coaliciones electorales constituidas conforme al propio artículo 44 son sujetos políticos que pueden presentar candidatos o listas de candidatos, junto con los partidos políticos, las federaciones de partidos políticos y las agrupaciones de electores.

En cuanto sujetos políticos están legitimados para interponer el recurso contencioso-electoral (artículo 110.c LOREG)<sup>83</sup>, y pueden designar un representante general ante la Junta Electoral Central para las elecciones a diputados y senadores (artículo 168.1), para las elecciones municipales (artículo 186.1) y para las elecciones europeas (artículo 210.1).

El apartado 2 obliga a que los partidos coaligados suscriban un pacto de coalición para concurrir conjuntamente a las elecciones, sin que se establezca un contenido mínimo u obligatorio de dicho pacto. Su relevancia reside en el hecho de que sus determinaciones van a ser la única referencia de que dispone la Junta Electoral Central para pronunciarse sobre la conformidad con el ordenamiento jurídico electoral de las cuestiones que planteen las coaliciones<sup>84</sup>. El pacto se convierte de este modo en el parámetro de la voluntad de la coalición.

La condición *sine qua non* para que la coalición adquiera personalidad jurídica a efectos electorales es que se comunique a la Junta Electoral competente la existencia de ese pacto en el plazo de los diez días

<sup>78</sup> El artículo 44.3 LOREG expresamente impide que los partidos coaligados puedan presentar candidaturas propias en una circunscripción si en la misma concurre, para idéntica elección, candidatos de la coalición a la que pertenecen.

<sup>79</sup> La JEC tiene declarado que las coaliciones electorales constituyen entidades políticas distintas de los partidos que las componen (Ac JEC 29 de septiembre de 2011), una formación política diferente de las formaciones coaligadas a todos los efectos legales y económicos (Ac JEC 9 de marzo de 2008).

<sup>80</sup> Como nos recuerda el AcJEC de 15 de julio de 2021: las coaliciones electorales se constituyen para cada proceso electoral, y solo subsisten hasta el término del mandato del órgano representativo a cuya formación concurrieron, salvo ruptura o disolución de la coalición.

<sup>81</sup> JUR 2013\125611.

<sup>82</sup> Hemos consultado la doctrina de la JEC hasta 2007 en Arnaldo y Delgado-Iribarren (2007).

<sup>83</sup> Matiza la STSJMadrid 122/2013, 13 de mayo (JUR 2013\125611) que «las coaliciones electorales carecen de personalidad jurídica, y por ello de capacidad de obrar y de capacidad procesal, por lo que en armonía con lo dispuesto en el artículo 18 de la LJCA antes citado, no pueden promover recursos contencioso-administrativos con la única excepción de que se lo permitan las leyes expresamente, lo que está establecido (en lógica armonía con su condición transitoria de organización nacida con una finalidad efímera como es la contienda electoral), por el artículo 110 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General», negándoseles capacidad procesal para interponer cualquier otro recurso contencioso.

<sup>84</sup> Por ejemplo, únicamente se puede utilizar la denominación de la coalición, sin que se puedan utilizar símbolos o siglas si no se han hecho constar en el pacto (Ac JEC 27 de abril de 1999). O que salvo que otra cosa expresamente se haga constar en el escrito de constitución, los partidos políticos integrantes de la coalición podrán concurrir en los distritos en los que no se presente la misma (AC JEC 17 de abril de 1995).

siguientes a la convocatoria<sup>85</sup>. Este plazo es preclusivo, sin que quepa admitir coaliciones presentadas fuera de plazo, sin perjuicio del derecho de los partidos a presentar candidaturas propias<sup>86</sup>.

Respecto a su ámbito temporal, la coalición se constituye específicamente para cada proceso electoral, manteniendo su subsistencia hasta el final del mandato del órgano representativo para cada proceso electoral, concurriendo salvo ruptura o disolución<sup>87</sup>. Esta regla se completa con dos precisiones: a) puede hacerse constar la constitución de la coalición para los varios procesos electorales convocados para la misma fecha de celebración<sup>88</sup>; b) puede subsistir la coalición si un partido se separa, salvo previsión contraria en el pacto de coalición<sup>89</sup>, no siendo posible que permanezca la coalición cuando queda un único partido<sup>90</sup>.

En cuanto a su funcionamiento, la JEC ha declarado<sup>91</sup>, ante una reclamación respecto del funcionamiento interno de una coalición electoral, que no resulta aplicable el artículo 7 de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, que establece la obligación de ajustarse a los principios democráticos. En consecuencia, pocas reglas imperativas existen para regular este funcionamiento más allá de lo pactado<sup>92</sup>.

En cuanto a los aspectos formales, recurrentemente suele plantearse en relación con las coaliciones electorales diversa problemática respecto de las denominaciones, símbolos y otros elementos identificativos. Para no extendernos en este tema resumimos la posición de la Junta Electoral Central<sup>93</sup> que pretende evitar que «la confusión induzca a error en el electorado entre la coalición y las formaciones políticas que la integran, como sucedería si se utilizase como denominación común o como símbolo común sólo los de una de esas formaciones políticas».

Sobre la denominación común considera que «es una cuestión de orden público que afecta a los derechos de los electores y a la transparencia del proceso electoral, y que ésta no tiene que comprender necesariamente la totalidad de los elementos identificadores de la coalición, siendo suficiente que esa referencia a la denominación común consista, por ejemplo, en la incorporación de las siglas y símbolo de la coalición. Dicha denominación común habrá de utilizarse en todas las circunscripciones en las que se presente la coalición, si bien la legislación electoral no impide que una coalición adopte una denominación específica en determinados distritos electorales, siempre que mantenga la referencia a la denominación común<sup>94</sup>. No obstante, esa denominación común no puede coincidir con la de una de las formaciones políticas que la componen».

Respecto al símbolo de la coalición electoral «no exige que el símbolo de la coalición se forme a partir de los símbolos de las entidades políticas que lo componen, y que, si en el pacto de coalición no se ha hecho constancia del símbolo, no se puede hacer constar éste de ningún modo. Por otra parte, si la coalición tiene un símbolo propio, éste debe incorporarse en todas las circunscripciones en donde se presente dicha coalición, sin perjuicio de que, como sucede en el caso de la denominación común, en alguna de ellas se añada un símbolo específico en alguna circunscripción, siempre que conste así en el pacto de coalición y se mantenga la denominación común».

Ya nos hemos referido a la posibilidad que existe de que la coalición sufra una ruptura o una disolución. La LOREG no se refiere a este supuesto<sup>95</sup>, de ahí que la JEC haya interpretado que «una vez realizada la

<sup>85</sup> En sesión de la JEC de 13 de abril de 2016 se aprobó Instrucción 1/2016, de 13 de abril de 2016, de la Junta Electoral Central, de aprobación del modelo oficial del escrito de constitución de coaliciones electorales y de publicación de las válidamente constituidas en la página web de la Junta Electoral Central (BOE núm. 95, de 20 de abril de 2016).

<sup>86</sup> «El incumplimiento de lo dispuesto en el art. 44.2 LOREG no puede entenderse como un requisito subsanable [...], pues se refiere a un requisito anterior a la presentación de las candidaturas, como es la comunicación a la Junta Electoral Central del pacto de coalición en los diez días siguientes a la convocatoria de las elecciones, trámite ya precluido». ATC 79/2015, 7 de mayo.

<sup>87</sup> AcJEC 15 de julio de 2021 (con cita de los Acuerdos de 30 de mayo de 1994 y de 13 de marzo de 1997).

<sup>88</sup> AcJEC 14 de marzo de 1983.

<sup>89</sup> AcJEC 13 de marzo de 1997.

<sup>90</sup> Ac JEC 15 de julio de 2021.

<sup>91</sup> AcJEC 8 de junio de 2016.

<sup>92</sup> No obstante, la STS (Sala de lo Civil) núm. 7/2000, de 14 de enero (RJ\2000\137) con ocasión de la expulsión de un miembro de una coalición electoral, y frente a la invocación de la singular estructura de la coalición que carece de unos estatutos que determinen las causas de expulsión, responde que esta carencia «no exonera a la misma de dar cumplimiento y respetar los derechos de la persona individual, consagrados en la Constitución, referentes no solamente al derecho de asociación del art. 22, sino también y de forma particular, en cuanto al procedimiento se refiere, los derechos de los ciudadanos consagrados en el art. 9 de la CE».

<sup>93</sup> AcJEC 14 de octubre de 2010.

<sup>94</sup> La STC 187/2007, de 19 de septiembre, declaró que el «art. 44.2 LOREG ... no impide que una coalición electoral adopte una denominación o simbología específica en determinados distritos electorales, manteniendo la referencia a una denominación común que debe incorporarse a todas las circunscripciones, ni impone que esa denominación común deba comprender necesariamente la totalidad de los elementos identificadores de la coalición (STC 154/2003, de 17 de julio [RTC 2003, 154], FJ 11)».

<sup>95</sup> El artículo 73.3 LBRL, en la redacción dada por la Ley 57/2003, contempla el supuesto de abandono de la coalición por parte de uno de los partidos políticos que la integran, pero no se refiere en puridad a la disolución de la coalición.

proclamación de electos, las posibles disensiones que puedan producirse en una coalición electoral deberán comunicarse directamente a los órganos representativos afectados, careciendo la Administración electoral de competencias para el examen del contenido y efectos de la disensión»<sup>96</sup>. En estos casos se limita a tomar conocimiento de la disolución «sin perjuicio de que puedan perdurar los efectos inherentes al proceso electoral en el que fue presentada la candidatura de la coalición electoral, puesto que no pueden verse afectados los derechos y obligaciones electorales, económicos o de otra índole, obtenidos o contraídos hasta esta fecha»<sup>97</sup>.

En el caso de disolución sí ha abordado la cuestión del cómputo de los votos que corresponde a cada formación política coaligada, elemento de capital relevancia para asignar los puestos obtenidos. Para este cómputo «ha de dividirse el número total de votos obtenidos por la coalición en las elecciones correspondientes por el número total de escaños conseguidos por la misma y multiplicarse dicho cociente por el número de candidatos electos de cada formación política integrante de la coalición (Acuerdo de 30 de septiembre de 1999, entre otros). No se tendrán en cuenta los cambios de adscripción de parlamentarios habidos durante la legislatura (Acuerdo de 11 de noviembre de 1985)». Ahora bien, no corresponde a la JEC pronunciarse acerca de cómo debe procederse a determinar el número de votos obtenidos por cada formación política a los efectos de la formación de grupos<sup>98</sup>.

## 4. EL FENÓMENO DEL TRANSFUGUISMO EN LAS COALICIONES ELECTORALES

### 4.1. Planteamiento. La III Adenda al Pacto Antitransfuguismo

Los problemas que hemos ido señalando en la articulación de las relaciones concejal/grupo/partido se acentúan y adquieren mayor complejidad cuando la formación política que ha concurrido es una coalición electoral, en las que las tensiones no solo se manifiestan verticalmente (formación política/concejál) sino que adquieren una vertiente horizontal (formaciones políticas coaligadas) que traslada sus tensiones al grupo político municipal.

Son conscientes de esta situación los propios partidos firmantes de la III Adenda del Pacto Antitransfuguismo, admitiendo que la falta de regulación favorece las conductas tráfugas. Para solucionar este problema instan a reforzar el régimen jurídico de las coaliciones electorales, fundamentalmente en los aspectos relativos a su funcionamiento (toma de decisiones, ruptura de la coalición —previsión contenida sin más concreción en la LBRL—, gestión de los recursos económicos, derechos de sus componentes, régimen de disolución...). Admiten las dificultades interpretativas y de aplicación de la normativa vigente al supuesto de coaliciones electorales, comprometiéndose a impulsar una iniciativa legislativa que mejore la regulación que, como hemos señalado, se regulan casi exclusivamente por los acuerdos que plasman en el pacto de coalición que comunican a la Junta Electoral.

La primera medida que adoptan es la adaptación del concepto de tráfuga al seno de las coaliciones, considerándose tal a «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»<sup>99</sup>. El concepto pone de manifiesto que, aún en el caso de coaliciones electorales, la vinculación se mantiene directamente con el partido, a cuya disciplina debe someterse el concejal electo y que es el único competente para adoptar las medidas que se proponen ante una actuación calificable como transfuguismo. Ello resulta evidente del propio tenor literal de la Adenda, que especifica que cuando surgiesen dudas sobre qué personas han incurrido en transfuguismo será el partido que los y las propuso para el supuesto de las coaliciones 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.

<sup>96</sup> AcJEC 24 de julio de 2013.

<sup>97</sup> AcJEC 27 de octubre de 2021.

<sup>98</sup> AcJEC 29 de septiembre de 2011.

<sup>99</sup> La modificación del Reglamento del Parlamento de Andalucía (BOPA núm. 566, de 4 de mayo) acoge literalmente esta definición de tráfuga.

## 4.2. El transfuguismo por usurpación de identidad

Denuncian los firmantes del Pacto el fenómeno, permitido por el vacío legal sobre la materia, de constituir un partido político con idéntica denominación y/o simbología que la coalición electoral previamente constituida, lo que, a su juicio, constituye «una usurpación de un patrimonio político que le es ajeno o que pertenecía a un común más amplio». Como solución proponen dos tipos de medidas: a) la creación de un registro de coaliciones que deba ser consultado por el Ministerio del Interior en el proceso de inscripción de nuevos partidos, para evitar coincidencias en la denominación y simbología; b) modificar los reglamentos de las cámaras legislativas y los reglamentos orgánicos de las corporaciones locales para que faciliten que los órganos de las mismas adopten las medidas oportunas para la protección de los intereses de los grupos cuya usurpación en la denominación ha sido consumada temporal o definitivamente (facilitación del cambio de denominación del grupo, por ejemplo).

Hemos expuesto la doctrina de la Junta Electoral Central sobre las coaliciones electorales, constatando su preocupación de evitar confusión en los electores entre la coalición y los partidos que la forman, pero no encontramos pronunciamientos sobre la utilización del nombre y símbolos de la coalición por un partido ajeno a la misma, probablemente porque no sea una cuestión que competa a la JEC sino al propio procedimiento de inscripción de los partidos<sup>100</sup>. Este proceso de inscripción no resulta de aplicación a las coaliciones electorales que, como hemos expuesto, únicamente se acreditan ante la propia JEC y no le es de aplicación la Ley de Partidos Políticos<sup>101</sup>. La propia LOREG cuando regula la presentación de candidaturas dispone, artículo 46.4, que debe realizarse con denominaciones, siglas o símbolos que no induzcan a confusión con los pertenecientes o usados tradicionalmente «por otros partidos» legalmente constituidos, sin referencia alguna a coaliciones electorales.

## 4.3. El pase a la condición de concejal no adscrito en las coaliciones electorales: la facultad para la expulsión<sup>102</sup>

La expulsión del grupo político es la medida más radical que puede adoptarse ante una conducta de transfuguismo, en cuanto conlleva la adquisición de la condición de concejal no adscrito con las consecuencias que hemos enumerado.

Es una medida que se contempla normalmente desde la perspectiva del concejal que deja el grupo y las consecuencias que le supone, pero también tiene un punto de vista desde la protección del propio grupo municipal al que no puede imponérsele un miembro no afín a sus posiciones ideológicas y criterios políticos<sup>103</sup>.

En el caso de las coaliciones electorales la cuestión nuclear es determinar quién tiene la facultad para proceder a la expulsión: el partido del que es afiliado/militante la persona afectada o la coalición en cuya lista concurrió a las elecciones. Como ya hemos señalado, los firmantes de la III Adenda al Pacto han pretendido residenciar la facultad para acordar la expulsión, y el consiguiente pase a la condición de concejal no adscrito, en el partido que propone su inclusión en la lista electoral, de modo que incluso el hecho de integrarse en otra formación política coaligada no le haga perder la condición de tráfuga<sup>104</sup>.

---

<sup>100</sup> El artículo 3 de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, regula la denominación de los partidos, que no podrá incluir términos o expresiones que induzcan a error o confusión sobre su identidad o que sean contrarias a las leyes o los derechos fundamentales de las personas. La norma prohíbe las coincidencias o semejanzas con las denominaciones de otros partidos previamente inscritos, pero no hace referencia a las coaliciones electorales.

En la web [https://sede.mir.gob.es/nfrontal/webpartido\\_politico.html](https://sede.mir.gob.es/nfrontal/webpartido_politico.html) se encuentran todas las formaciones actualmente inscritas y en alta, y como tipos de formación únicamente recoge los partidos políticos, las federaciones y las uniones, no las coaliciones electorales.

<sup>101</sup> Ac JEC8 de junio de 2016.

<sup>102</sup> La JEC tiene reiteradamente declarado que «los asuntos referidos a la creación, disolución y denominación de los grupos municipales, así como la adscripción o expulsión de concejales de los mismos, son cuestiones de régimen local y no electoral, que, por consiguiente, no son competencia de la Junta Electoral Central» (Ac 22 de diciembre de 2021).

<sup>103</sup> Como destaca la STSJCastilla y León, Valladolid, de 17 de marzo de 2005 (RJCA 2005/207) «si los miembros de un grupo se unen por razón de la identidad de sus posiciones ideológicas, de actuación política o de intereses comunes, es claro que imponer a un grupo político un miembro, que ha sido expulsado (y, entendemos, también en el supuesto de que haya causado baja voluntaria) y que por tanto ha de presumirse que no comparte las posiciones e intereses del mismo, no hace sino violentar el ejercicio del derecho fundamental de los miembros de ese grupo previsto en el art. 23.2 de la Constitución».

<sup>104</sup> Una previsión singular para las coaliciones electorales contiene el artículo 26.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (BOE 14 de febrero 2006): en caso de expulsión del grupo parlamentario de todos los diputados de una formación política integrados en el seno de una coalición o federación no adquieren la condición de concejales no adscritos, sino que han de pasar al Grupo Mixto.

En una interpretación literal de los artículos 73.3 LBRL y 44.1 LOREG puede concluirse que corresponde a la coalición adoptar esta decisión. El primero, artículo 73.3 LBRL, se refiere a la «formación política que presentó la candidatura» como sujeto que el concejal debe abandonar o del que debe ser expulsado para considerarse tráfuga, y esta formación política, artículo 44.1.b LOREG no puede ser otra que la coalición electoral.

En esta línea se pronuncia el Dictamen del Consejo Jurídico Consultivo de Valencia núm. 311/2013, de 13 de junio, afirmando que en el supuesto de que los partidos políticos se agrupen en coaliciones en el marco de las elecciones municipales la «formación política» a los efectos del artículo 73.3 de la LBRL y 134.4 d) de la Ley de Régimen Local Valenciana, lo es la citada coalición<sup>105</sup>.

A la coalición compete, en última instancia, el acuerdo de expulsión de concejales integrantes del grupo político municipal formado tras la constitución de la Corporación. Debe estarse, por consiguiente, a lo que dispone el estatuto de la formación política, y siendo su representante el que debe proceder a comunicar el acuerdo de expulsión al Secretario de la Corporación Local. Añade un comentario en el sentido que «lo lógico sería que la expulsión de un miembro de un partido político supusiera la expulsión automática de la coalición de la que forma parte dicho partido político», aunque admite que esa no es la solución que se desprende de la regulación actualmente vigente.

Esta posición la mantiene también la STSJMadrid núm. 475/2019, de 26 de junio<sup>106</sup>, exigiendo para que proceda el pase a la condición de concejal no adscrito que se haya abandonado la coalición electoral «que es la formación política que concurrió a las elecciones», correspondiendo comunicar al Ayuntamiento esta circunstancia al representante de la coalición<sup>107</sup>.

Esta posición, que compartimos, puede matizarse en virtud de los acuerdos que se plasmen en el denominado «pacto electoral» de la coalición. Reiteramos la nula regulación del contenido de este pacto y su importancia a la hora de resolver ulteriores controversias en el seno de la coalición. A los efectos que nos ocupan una de las cuestiones que podría abordarse en ese pacto es la relativa al procedimiento y la facultad de expulsión de un miembro y su consiguiente pase a la condición de concejal no adscrito. En nuestra opinión, si se pacta la atribución de la facultad a un ente concreto (coalición, partido, órgano mixto o cualquier otra fórmula similar) correspondería a este ente la decisión de declarar tráfuga a un miembro del grupo<sup>108</sup>.

La atribución de esta facultad al partido que propuso la inclusión en la lista electoral del concejal evidencia el carácter puramente táctico de la coalición electoral, que no llega a disolver el vínculo que une al partido con el concejal por él propuesto aunque sea a través del instrumento de la coalición.

#### 4.4. Exigencias procedimentales para la expulsión. El control de la decisión

La débil estructura de las coaliciones electorales también plantea un problema a la hora de acordar la expulsión de uno de sus miembros, salvo lo que se establezca en el pacto electoral en orden al procedimiento y motivos por los que puede adoptarse esta decisión.

La invocación de este argumento (singular estructura de la coalición que carece de unos estatutos que determinen la causa de expulsión y el procedimiento) ha sido rechazada por la jurisprudencia, respondiendo que esa carencia «no exonera a la misma de dar cumplimiento y respetar los derechos de la persona

<sup>105</sup> En el mismo sentido Catalá i Bas (2014, p. 63).

<sup>106</sup> JUR\2019\252824.

<sup>107</sup> En la misma línea la STS (Sala de lo Civil) núm. 195/2020, de 25 de mayo, que ratifica la posición mantenida por la SAP Cantabria núm. 35/2019 de 29 enero (AC 2019\523), concluyendo que «la Coordinadora General del Partido Ganemos carecía de facultades para expulsar del Grupo Municipal a Benjamín el 28 de marzo de 2016, pues, por un lado, Grupo Municipal y Partido son entidades diferentes, máxime en este caso en el que la formación política que presentó la correspondiente candidatura fue Ganemos Santander Sí Puede».

<sup>108</sup> Así la hemos sostenido en el Ayuntamiento de Sevilla en relación con una concejala integrante del grupo municipal Adelante Sevilla, de la que se solicitó el pase a la condición de no concejala no adscrita. Ello en base al siguiente acuerdo de la coalición: «Cuando la situación de transfuguismo se produce por el abandono o expulsión de una o un concejal del partido que propuso su inclusión en la candidatura, no corresponderá al Grupo Motor o a los órganos de la coalición reconocer la situación de transfuguismo, sino *al partido que propuso la inclusión en la candidatura*, que deberá determinar si esa nueva situación es aceptable o no por el partido, y por tanto determinar si está en situación de transfuguismo. Si entendiera que, tras el abandono o expulsión del partido, el o la concejal no permanece en el cargo con la autorización o tolerancia del partido y considerase que está en situación de transfuguismo, se acuerda que corresponda a dicho partido solicitar su pase a la situación de no adscrito conforme a lo dispuesto en el art. 73.3 LBRL. A estos efectos, el Grupo Motor de la Coalición Adelante reconoce esa facultad al partido incluso en la situación descrita, delegando en la misma dicha competencia y haciéndola propia, entendiéndose que quien abandona o es expulsado del partido que propuso su inclusión, *ya no pertenece a la Coalición*, al extinguirse la causa que justificaba su permanencia en la misma».

individual, consagrados en la Constitución, referentes no solamente al derecho de asociación del art. 22, sino también y de forma particular, en cuanto al procedimiento se refiere, los derechos de los ciudadanos consagrados en el art. 9 de la CE<sup>109</sup>. Por tanto, cualquier medida de expulsión del grupo o partido debe respetar unas garantías mínimas como son el principio de contradicción y la audiencia del afiliado. Es más, se considera que la exigencia constitucional de funcionamiento democrático de los partidos políticos ex artículo 6 CE impone, también a las coaliciones, en los procesos disciplinarios partidistas el derecho de audiencia, la tipicidad de las conductas sancionables y de las infracciones, la proporcionalidad de la sanción prevista frente a la conducta realizada y la presunción de inocencia<sup>110</sup>.

Por tanto, y aun admitiendo como hace la JEC que la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, no es aplicable a las coaliciones electorales, no puede admitirse la expulsión como una sanción «de plano» o arbitrariamente decidida<sup>111</sup>. Por ello se han arbitrado una serie de controles sobre la decisión de expulsión, que no se contempla como una decisión unilateral e irrevocable sin posibilidad de revisión.

En primer lugar, el que corresponde al propio Ayuntamiento sobre el que se proyectan determinadas consecuencias jurídicas, singularmente el pase a la condición de concejal no adscrito.

El acto de expulsión de un partido político es un acto de expulsión de una asociación, singular pero que tiene esencialmente este carácter. Y, en consecuencia, el conocimiento de la decisión no corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa sino a la civil. Si ese acto no tuviera incidencia en la vida jurídico-pública no habría más control que el que corresponde a esa jurisdicción.

La incidencia en la vida jurídico-pública es evidente. La expulsión debe ser comunicada al Ayuntamiento, y esa comunicación «no es un acto de cortesía de una formación política, sino que es un acto formal que desencadena importantes consecuencias», como advierte el Dictamen 81/2018, de 14 de febrero, del Consejo Consultivo de Andalucía. La principal consecuencia es que el Pleno debe «tomar conocimiento» de la decisión adoptada por el partido político, lo que determina el pase a la condición de no adscrito del miembro de la Corporación.

El acto de toma de conocimiento tiene una singularidad propia. No se trata de un acuerdo que requiera una votación o debate político o de oportunidad, porque la situación es una consecuencia legal de la declaración de voluntad del partido. Es una especie de acto debido pero que va a más allá de la simple comprobación de que quien comunica la expulsión es el representante legal del partido político, coalición o federación. Como indica el Dictamen 81/2018, el Pleno «deberá comprobar, además, que el acuerdo ha sido adoptado por el órgano competente, a través del procedimiento establecido». Aunque, obviamente, es una comprobación formal, constatando los elementos esenciales —competencia, audiencia...— sin entrar a valorar el elemento sustantivo de la decisión, cuyo control corresponde a la jurisdicción civil.

Esta labor de comprobación previa a la toma de conocimiento por parte del Pleno corresponde al Secretario del Ayuntamiento, con el alcance que precisa el Dictamen 311/2013, de 13 de junio, del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana: 1.º comprobar que la comunicación de expulsión de la formación política que presentó la candidatura se efectúa por el representante del Partido Político, de la Coalición o de la Federación de que se trate; 2.º solicitar la documentación que acredite que el acuerdo se ha adoptado por el órgano competente de la formación política, con arreglo al procedimiento establecido, o, como mínimo, con audiencia del interesado; 3.º si el acuerdo de expulsión fuera susceptible de recurso interno en el ámbito del partido político o de la coalición electoral exigir que se acredite que dicho acuerdo es firme en el ámbito interno de la formación política.

Con la información obtenida tras este proceso de comprobación, deberá elevarse al Pleno la toma de conocimiento para que proceda o no a la toma en consideración o toma de conocimiento del pase del miembro de la Corporación a la condición de concejal no adscrito.

Además de este control municipal encontramos, en segundo lugar, el control judicial de la decisión de expulsión. Este control ha ido evolucionando como nos expone la STS, Sala de lo Civil, núm. 412/2020, de 7 de julio<sup>112</sup>.

En un primer momento la jurisprudencia constitucional<sup>113</sup> se inclinó por la «autocontención de los órganos judiciales a la hora de juzgar la actividad interna de los partidos y las relaciones de estos con sus afilia-

<sup>109</sup> STS, Sala de lo Civil, núm. 7/2000 de 14 enero. RJ 2000\137.

<sup>110</sup> Navarro (2000, p. 277).

<sup>111</sup> La STC 56/1995, de 6 de marzo, ya reconoció el derecho de los afiliados de un partido político a no ser expulsados del partido si no es por las causas y siguiendo el procedimiento establecido en la ley y en los estatutos.

<sup>112</sup> ECLI:ES:TS:2020:2166.

<sup>113</sup> STC 56/1995, de 6 de marzo.

dos». El examen judicial de la actuación del partido debía limitarse «al análisis de la competencia del órgano social actuante y la regularidad del procedimiento», limitándose el control de los aspectos sustantivos a la carencia de razonabilidad de la decisión.

Desde esta posición restrictiva inicial se ha producido una evolución hacia una garantía más plena de los derechos de los afiliados. Así lo reconoce la STC 226/2016, de 22 de diciembre, que extiende el control al «análisis material de las causas de expulsión». Consciente de que las decisiones de la asociación/partido político pueden afectar a un derecho fundamental, la libertad de expresión, el TC habilita para que se pondere la conformidad de estas decisiones cuando «se trata del ejercicio de la potestad disciplinaria y esta se proyecta a zonas de conflicto entre el derecho de asociación —del partido— y la libertad de expresión —del afiliado—, siendo ambos igualmente derechos fundamentales»<sup>114</sup>.

En definitiva, la decisión del partido de expulsión de un miembro puede tener un doble control. De una parte, el de la corrección formal de la decisión que corresponde al Ayuntamiento si se pretende que esa decisión implique el pase a la condición de concejal no adscrito del afectado, y, de otra parte, el control jurisdiccional que puede analizar las causas materiales que se invocan para decidir la expulsión.

#### **4.5. Un caso singular: Acuerdos de la mesa del Parlamento de Andalucía, por los que se acredita la baja de diputados en el Grupo Parlamentario Adelante Andalucía y se acuerda que pasen a tener la condición de diputados no adscritos**

Estamos asistiendo, fundamentalmente en los nuevos partidos de izquierda, a unos procesos novedosos de formación de las listas electorales, que surgen de movimientos asamblearios y de procesos de primarias que no exigen la previa militancia para la participación. El resultado es una nueva relación electo-partido cuya conexión no es el vínculo de la militancia. Por ello exponemos brevemente el supuesto de Andalucía que, sin duda, obligará al TC a repensar la relación electo-partido, al menos respecto de aquellos casos en que la incorporación a la lista electoral no requiere la previa militancia.

El supuesto de hecho se concreta en unos diputados (ocho en total) que abandonan la militancia en el partido político (Podemos) que los propuso para formar parte de una lista electoral de una coalición electoral (Adelante Andalucía). Ante esta circunstancia, la portavoz parlamentaria del grupo comunicó la baja de los ocho diputados y su pase a la condición de diputados no adscritos. En ausencia de norma reglamentaria que regulara el procedimiento o las facultades de la Mesa del Parlamento, ésta optó por una simple toma de conocimiento a la que anudó inmediatamente los efectos solicitados por la portavoz.

Los diputados afectados solicitaron a la Mesa la reconsideración de su decisión. Fundamentaban dicha petición en el dato cierto de que no se había acreditado la expulsión y, en lo que nos interesa, porque su integración en la candidatura no era el resultado de una decisión de partido sino de su participación en un proceso de primarias en el que, ni siquiera, era exigible la militancia.

Ante esta alegación, los Servicios Jurídicos del Parlamento emitieron informe de fecha 10 de noviembre de 2020 en el que concluían: 1.º que la Mesa está facultada para verificar si el Diputado realmente ha causado baja en su grupo parlamentario; 2.º que debe limitarse a comprobar que la baja ha sido acordada por el órgano competente con arreglo a sus estatutos o normas internas y por las causas y con respeto al procedimiento establecido; 3.º que la baja en el partido no implica automáticamente la baja en el respectivo grupo parlamentario, ya que en el Parlamento de Andalucía únicamente puede producirse esta baja si así resulta de las normas internas por las que se rija el propio grupo. A pesar de este informe, la Mesa del Parlamento ratificó (con la abstención del Partido Popular) la comunicación de baja formalizada por la portavoz del grupo parlamentario, y el consiguiente pase a la condición de diputado no adscrito.

La cuestión es compleja y, como señala Vázquez (2021, pp. 265), genera una inquietud democrática, ya que la solución adoptada «consolida jurídicamente una forma de entender la relación entre el diputado y el partido político marcada por el vasallaje, y en la que se hace difícilmente reconocible la esencia de la función representativa». Diversas cuestiones se suscitan. Desde las facultades que corresponden a las instituciones que representan a los ciudadanos (Plenos o Parlamentos) para verificar la regularidad de las decisiones que se adopten en los grupos o en los partidos y que afecten al estatuto de sus miembros (concejales o dipu-

<sup>114</sup> En aplicación de esta doctrina la STS, Sala de lo Civil, 412/2020, de 7 de julio, confirma la anulación de la sanción de expulsión de militantes que no obedecieron el acuerdo del partido Podemos en el voto a los presupuestos forales porque «no se ajustó a la previsión de las infracciones contenidas en los estatutos y, por su desproporción, infringió el derecho de los demandantes tanto a su libertad de expresión como a permanecer en el partido y participar en su actividad y organización».

tados), hasta una relectura de la relación electo-grupo-partido. Pero sobre todo la gran incógnita a despejar es la que concierne a las facultades que pueden corresponder a los partidos respecto de unos electos que, pese a formar parte de su lista electoral, no se incorporan a la misma por su militancia política, una cuestión que quedó sin resolver en las SSTC recaídas sobre el artículo 11.7 de la Ley 39/1978<sup>115</sup>.

## 5. RESUMEN Y CONCLUSIÓN

La tensión entre el mandato representativo y un sistema de partidos políticos es una de las cuestiones no resueltas en nuestro sistema político. La evolución ha ido desde un momento inicial en el que el TC sancionó la vinculación del representante con los ciudadanos y no con el partido, hasta el momento actual en el que, progresivamente, se ha ido asentando el poder de los partidos sobre las conductas de los electos (un poder que se basa fundamentalmente en un sistema electoral de listas cerradas, en los que es el partido político el que prácticamente retiene el monopolio de incluir candidatos).

En esta tensión ha surgido la figura del tráfuga, representante electo que con su conducta ha provocado decisiones políticas ajenas e, incluso, contrarias a los partidos políticos que le incluyeron en las listas electorales. La valoración de estas conductas ha sido dispar en función de quien obtuviera beneficio/perjuicio de las mismas. Desde quienes los han considerado un referente ético por mantener sus ideas a quienes los observan como auténticos traidores al partido que los llevó hasta el cargo que ocupan, defraudando a los propios electores.

Lo cierto es que cada Pacto Antitráfuguismo ha ido ampliando sucesivamente los perfiles de la figura, desde exigir que la conducta tráfuga provocara unas consecuencias efectivas sobre el gobierno (cambiándolo, manteniéndolo, dificultando o favoreciendo su acción), hasta incluir dentro del concepto el mero hecho de apartarse del criterio fijado por los órganos competentes del partido.

Simultáneamente se han sucedido reformas normativas (en la LOREG, en la LBRL y en los reglamentos de las cámaras y de las corporaciones locales) tendentes a limitar el campo de actuación de los tráfugas y a recortar los derechos posibles dentro del elenco de los que integran el estatuto del concejal o parlamentario.

La medida radical de pérdida del cargo por expulsión del partido que contemplaba la Ley de Elecciones Locales de 1978 fue declarada inconstitucional, declaración que fue interpretada por muchos como la puerta abierta al tráfuguismo. Además, el TC ha sentado una doctrina entorno al núcleo esencial e inderogable de la función representativa, que no puede verse afectado por decisiones normativas o acuerdos singulares (participar en la actividad de control del gobierno, participar en las deliberaciones del máximo órgano representativo, votar en los asuntos sometidos a votación en éste órgano, así como el derecho a obtener la información necesaria para poder ejercer los anteriores). Con estos dos límites (imposibilidad de cesar en el cargo al disidente e imposibilidad de limitar su función representativa) los partidos han ido restringiendo los derechos del tráfuga en una operación dirigida a debilitar la voluntad del representante que pretende disentir del partido<sup>116</sup>.

Así, se acuñó la figura del concejal no adscrito, no perteneciente a grupo político alguno, rompiendo de este modo, en el ámbito local, la necesidad de actuar corporativamente a través de un grupo municipal. A esta condición se posterga todo disidente, bien voluntario (abandono del partido o del grupo) o bien forzoso (expulsión), situándolo en un régimen jurídico poco acabado normativamente (la única referencia es que sus derechos económicos y políticos no podrán ser superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia) y que la jurisprudencia constitucional y ordinaria ha ido perfilando casuísticamente.

En este contexto de incremento del poder de los partidos comienza a tomar auge en nuestro sistema electoral y a partir de 2015 un nuevo sujeto político, la coalición electoral. Las coaliciones electorales como elemento instrumental que utilizan los partidos para conseguir mejores resultados electorales tienen muy

<sup>115</sup> Los diputados afectados han interpuesto recurso de amparo ante el TC, que se tramita con el núm. 6513/2020, y en el que ha recaído Auto 67/2021, de 21 de junio, denegando la medida cautelar de suspensión de los acuerdos parlamentarios adoptados por la Mesa del Parlamento de Andalucía.

<sup>116</sup> No parece que se haya conseguido totalmente como lo prueba recientemente el voto de dos diputados de Unión del Pueblo Navarro en contra de la reforma laboral desobedeciendo la posición acordada en el seno del partido, y que se enfrentan a un expediente de expulsión. O lo sucedido en el municipio de Sanlúcar la Mayor (Sevilla), que en el Pleno de febrero de 2022 adoptó el acuerdo de pasar a la condición de no adscrito al propio alcalde tras ser expulsado del partido por el que concurrió a las elecciones.

poca regulación en nuestro ordenamiento jurídico, limitándose a reconocer su existencia como sujeto idóneo para presentar candidatos o listas de candidatos y a exigir la presentación de un pacto que contenga las normas por las que se rigen, aunque sin precisar contenido mínimo alguno.

En estas coaliciones también se manifiesta, y con perfiles propios, el transfuguismo, que, en este caso, puede consistir en un trasvase dentro de los partidos de la propia coalición, es decir, sin salir de la esfera de la formación política que concurrió a las elecciones. Este nuevo fenómeno ha llamado también la atención de los partidos políticos que en el Pacto de 2020 han redefinido el concepto de tráfuga, y solicitan una mayor regulación de las coaliciones electorales.

La singularidad se presenta porque en el caso de los partidos políticos la relación es vertical con el representante, con la intermediación del grupo político, mientras que en el caso de las coaliciones nos encontramos con dos tipos de relaciones: horizontales, entre los partidos coaligados, y verticales, con los representantes. Esto plantea problemas de diversa índole: la titularidad de la competencia para la expulsión de un representante de la formación política, si se atribuye al partido que lo incluyó en la lista o a la coalición que presentó la candidatura, o la ausencia de regulación de las causas y procedimientos que puede provocar la expulsión de una coalición electoral. Problemas a los que la jurisprudencia ha ido dando respuesta en la línea de hacer prevalecer, salvo pacto en contra, a la coalición electoral para la toma de decisiones que afecten al representante, y de exigir el cumplimiento de determinadas garantías mínimas en los procedimientos de expulsión.

El resultado final del proceso es que la expulsión, del partido o de la coalición, se ha convertido en pieza clave, y prácticamente única, para identificar al tráfuga, y, a partir de ese momento, desplegar sobre el mismo toda la batería de medidas tendentes a limitar sus derechos, a capitidismuir su estatuto jurídico de representante.

Dadas las consecuencias que ahora supone la expulsión del militante, que no se queda en el estricto ámbito del derecho de asociación, también se ha producido un incremento de los controles que se proyectan sobre esta decisión. Desde el control que ejercen los órganos competentes de Ayuntamientos y Parlamentos para verificar la condición de no adscrito, y que debe velar por la regularidad formal de la decisión, hasta el que ejerce la jurisdicción, que alcanza al examen material de las causas que la provocan.

Como conclusión podemos afirmar que la tensión con la que iniciábamos este resumen no tiene una solución que se incline por cualquiera de los dos extremos de la balanza. Ni resulta admisible un sistema en el que la voluntad del representante sea completamente autónoma, sometiéndose al único examen del electorado, ni puede sostenerse un sistema en el que al representante no se le conceda el más mínimo reducto de libertad crítica, sometiéndose a la disciplina imperativa del partido. A nuestro juicio la clave se encuentra en dos elementos: de una parte, retornar la figura del tráfuga a sus justos términos, excluyendo de la misma la mera disidencia o criterio propio y centrarla en las consecuencias que pueda producir o no para la acción de gobierno (¿debe ser tráfuga el representante que se aparta del voto del partido por razones ideológicas pero no incide en el resultado de la votación?<sup>117</sup>); de otra parte, reforzar el control de las decisiones de expulsión que se adopten, que no se conviertan en un poder arbitrario que se utilice por los órganos rectores para acabar con la disidencia en el seno de la organización.

Con estas propuestas creemos que se conseguirán organizaciones políticas más democráticas y respetuosas con el artículo 6 CE, porque la libertad individual debe tener también un espacio suficiente en el seno de estas organizaciones, so pena de que siga sin responderse la pregunta que V. Lenin hizo a Fernando de los Ríos, ¿LIBERTAD PARA QUÉ? (De los Ríos, 1921).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alonso Higuera, C. (2015). Los grupos políticos municipales. *Cuadernos de derecho local*, 37, 125-180.
- Alonso Mas, M. J. (2018). Los miembros no adscritos de las Entidades locales ante la formulación de la moción de censura: una discutible aplicación del principio de proporcionalidad. *Revista de Administración Pública*, 206, 149-178. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.206.05>
- Arnaldo Alcubilla, E. y Delgado-Iribarren García-Campo, M. (2007). *Código Electoral* (5.ª ed.). El Consultor de los Ayuntamientos. Ed. La Ley/Wolters Kluwer.

<sup>117</sup> El voto en contra del diputado Odon Elorza contra nombramiento de Magistrado del Tribunal Constitucional en contra de la posición de su partido es paradigmático a estos efectos.

- Blanco Valdés, R. (1990). *Los partidos políticos*. Tecnos.
- Caamaño Domínguez, F. (1991). *El mandato parlamentario*. Publicaciones del Congreso de los Diputados.
- Carmona Cuenca, E. (2009). La evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de transfuguismo político. En P. Santolaya Machetti, J. M. Corona Ferrero y M. Díaz Crego (coords.), *Transfuguismo político: escenarios y respuestas* (pp. 545-574). Ed. Civitas.
- Catalá i Bas, A. (2014). Transfuguismo y régimen jurídico de los concejales no adscritos. ¿Puede, y debe, el derecho sancionar la deslealtad política? *Revista Española de Derecho Constitucional*, 101, 43-77. <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-101-mayoagosto-2014/transfuguismo-y-regimen-juridico-de-los-concejales-no-adscritos-puede-y-debe-el-derecho-sancionar-la-2>
- De Esteban Alonso, J. (1990). El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional. *Revista de Estudios Políticos*, 70, 7-32. <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-estudios-politicos/numero-70-octubre-diciembre-1990/el-fenomeno-espanol-del-transfuguismo-politico-y-la-jurisprudencia-constitucional-1>
- De la Torre Martínez, L. (2018). De nuevo sobre los concejales no adscritos: a propósito de la sentencia del tribunal constitucional 151/2017, de 21 de diciembre. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (Nueva época)*, 9, 110-127. <https://doi.org/10.24965/reala.v0i9.10511>
- De los Ríos Uttuti, F. (1921). *Mi viaje a la Rusia soviética* (p. 73). Fundación Fernando de los Ríos. [http://www.fernandodelosrios.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=109:mi-viaje-a-la-rusia-sovietista-1934&catid=92:libros&Itemid=93](http://www.fernandodelosrios.org/index.php?option=com_content&view=article&id=109:mi-viaje-a-la-rusia-sovietista-1934&catid=92:libros&Itemid=93)
- García Roca, J. (2007). Representación política y transfuguismo: la libertad de mandato. *Cuadernos de Derecho Público*, 32, 25-68. <https://revistasonline.inap.es/index.php/CDP/article/view/9503>
- Kelsen, H. (1929). *De la esencia y valor de la democracia*. KRK Ediciones.
- Lomo Casanueva, T. y Sánchez Calvache, A. (2017). La moción de censura. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 18, 2192-2215.
- Navarro Méndez, J. I. (2000). ¿Pueden los partidos políticos expulsar «libremente» a sus afiliados? *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 107, 269-295. <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-estudios-politicos/numero-107-eneromarzo-2000/pueden-los-partidos-politicos-expulsar-libremente-sus-afiliados-1>
- Presno Linera, M. A. (1998). La supresión del transfuguismo político en las corporaciones locales como exigencia de una representatividad democrática. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 277, 117-136. <https://doi.org/10.24965/reala.vi277.8992>
- Reniu Vilamala, J. M.<sup>a</sup> (2002). *La formación de los gobiernos minoritarios en España 1977-1996*. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Robles Egea, A. (1999). Coaliciones políticas y sistema democrático. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 105, 279-294. <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-estudios-politicos/numero-105-julioseptiembre-1999/coaliciones-politicas-y-sistema-democratico-1>
- Román, P. y Ferri, J. (2003). Gobiernos y estrategias de coalición. *Política y sociedad*, 40(2), 13-24. <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO0303110013A>
- Sánchez Calvache, A. (2018). La moción de censura local. Un viaje de ida y vuelta tras la sentencia 151/2017 del Tribunal Constitucional. *Revista de Estudios Locales*, 212, 40-61.
- Tomás Mallén, B. (1999). ¿«Pactos entre caballeros» frente al transfuguismo? La adopción de códigos de conducta política. *Debates constitucionales*, 1.
- Torres Muro, I. (2016). El transfuguismo político. Un elogio (moderado) del tráfuga. *Revista de Estudios Jurídicos (Segunda Época)*, 16. <https://doi.org/10.17561/rej.n16.a2>
- Vázquez Alonso, V. F. (2020). Sobre la expulsión de diputados «tráfugas». La quiebra del Grupo Parlamentario Adelante Andalucía. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 108, 327-332. <https://doi.org/10.46735/raap.n108.1244>
- Vázquez Alonso, V. F. (2021). La nueva regulación del transfuguismo en el Reglamento parlamentario andaluz. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 109, 261-265. <https://doi.org/10.46735/raap.n109.1274>